

**KONSEQUENZEN
DES »KLIMA-URTEILS«
FÜR DIE NACHHAL-
TIGKEIT DER SOZIALEN
SICHERUNGSSYSTEME
IN DEUTSCHLAND –
EINE STAATSWISSEN-
SCHAFTLICHE ANALYSE**

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	3
2. Das »Klima-Urteil«	4
3. Parallelen zwischen Klimawandel und Sozialversicherung im demografischen Wandel	5
3.1 Der demografische Wandel in Deutschland	6
3.2 Demografie und soziale Versicherungssysteme	8
3.3 Gesetzliche Rentenversicherung	9
3.4 Gesetzliche Krankenversicherung	10
3.5 Soziale Pflegeversicherung	12
4. Mögliche Klagegründe	13
5. Fazit	16
Literatur	17

IMPRESSUM/KONTAKT

Die Kurzexpertise wurde von Prof. Dr. Christian Hagist für DIE JUNGEN UNTERNEHMER von DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V. erarbeitet.

WHU – Otto Beisheim School of Management
Prof. Dr. Christian Hagist | Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik
Burgplatz 2 | 56179 Vallendar

DIE JUNGEN UNTERNEHMER von DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.
René Bohn | Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin | Tel. 030 300 65-480
bohn@familienunternehmer.eu | www.familienunternehmer.eu

Berlin, August 2021

1. EINLEITUNG

Kanzlerkandidatin und Grünen-Vorsitzende Annalena Baerbock nannte es bei Twitter eine »historische Entscheidung«, ihr Pendant der CDU, Ministerpräsident Armin Laschet, einen »historischen Moment«. Bundesfinanzminister Olaf Scholz von der SPD sah das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 als »cool« an.¹ Die Rede ist vom sogenannten »Klima-Urteil«.²

Mehrere Bürger hatten für sich oder schutzbefohlene Kinder Verfassungsbeschwerde eingereicht und nun teilweise Recht bekommen, wenn auch »nur« in Bezug auf die Minderungsziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ab dem Zeitraum 2031. Knapp formuliert verpflichtet es den Gesetzgeber dieses Gesetz so nachzubessern, dass das Erreichen der gesetzten Klimaschutzziele einem geordneten Reduktionspfad folgt. Somit sollen die notwendigen Anstrengungen nicht ständig auf jüngere (und dann auch zukünftige) Generationen verschoben werden können. Das Bundesverfassungsgericht sah die Gefahr, dass die zumindest theoretisch feststehende Restmenge an klimaschädlichen Kohlenstoffdioxid-Emissionen frühzeitig aufgebraucht wird. Dies hätte die Freiheiten jüngerer und zukünftiger Generationen bedroht, die dann um den vorgegeben Reduktionspad einzuhalten, ihr Leben und ihre Entscheidungen radikal einzuschränken hätten. Damit sich alle Bürgerinnen und Bürger langfristig auf die von ihnen geforderten Anstrengungen einstellen können, fordert der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts:

»Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.«³

Es stellt sich nun die Frage, ob diese Logik, zur »Schonung künftiger Freiheiten« heute bereits Maßnahmen und Leitlinien zu entwickeln, nur beim Thema Klimawandel Anwendung findet, denn auch bei anderen Themen verändern heutige Entscheidungen bedeutend die Freiheiten morgiger erwachsener Bürger und zukünftiger Generationen. Neben dem Klimawandel ist hierbei sicherlich der demografische Wandel zu nennen. Auch dieser zeichnet sich dadurch aus, dass heutige Entscheidungen bspw. um das Rentenniveau oder den Leistungsumfang der sozialen Pflegeversicherung langfristige Auswirkungen haben. Daher scheint eine Analyse, inwieweit das vorliegende »Klima-Urteil« übertragbar erscheint, zweckdienlich.

Dabei wird im Folgenden zuerst die Quintessenz des »Klima-Urteils« und seiner zugrundeliegenden Argumentation dargestellt (Kapitel 2). Anschließend werden die Parallelen zwischen Klimawandel und dem demografischen Wandel in Deutschland aus ökonomischer Perspektive beleuchtet (Kapitel 3). Der Fokus liegt dabei insbesondere auf den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme und den damit verbundenen fiskalischen Implikationen. Aus diesen werden dann mögliche Beschränkungen der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger abgeleitet, welche denkbare Klagegründe für eine entsprechende Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht ergeben (Kapitel 4). Das Gutachten schließt mit einem Fazit (Kapitel 5).

¹ Vgl. bspw. Süddeutsche Zeitung (2021), Baerbock (2021) und Heberlein (2021).

² Siehe BVerfGE 2656/18.

³ Siehe BVerfGE 2656/18, Leitsätze, Absatz 5.

2. DAS »KLIMA-URTEIL«

Im Kern der vier Verfassungsbeschwerden steht vor allem die Kritik an den Staatsorganen, eine Reduktion von klimaschädlichen Emissionen, insbesondere Kohlenstoffdioxid CO₂, nicht ausreichend vorangetrieben bzw. beschlossen zu haben. Das international akzeptierte Ziel, die CO₂ induzierte Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, könne mit den beschlossenen Maßnahmen, insbesondere den festgehaltenen Zielen des Klimaschutzgesetzes, nicht erreicht werden. Die Lastenteilung falle, aufgrund der festgelegten Ziele des Klimaschutzgesetzes zu stark auf Bürgerinnen und Bürger nach dem Jahr 2030, zurück. Darüber hinaus seien laut den Beschwerdeführenden Schutzpflichten insbesondere von Artikel 2 und Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 20 GG verletzt worden. Dem letzteren Teil der Beschwerde, der Verletzung von Schutzpflichten, schlossen sich die Richter des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts nicht an, dem ersteren Teil jedoch schon. Formell wurden die Klagen von zwei deutschen Umweltverbänden und Beschwerdeführern aus Nepal und Bangladesch abgelehnt.

Manche schlussfolgern, dass die Generationengerechtigkeit nun auch in den Fokus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestiegen sei, und damit auch ökonomische Fragen unter diesem Aspekt verhandelt werden sollten.⁴ Andere widersprechen solchen Schlussfolgerungen.⁵ Der erste Senat selbst schreibt in der Urteilsbegründung:

»Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Als intertemporale Freiheitssicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft (dazu bereits oben Rn. 117 ff.).« (Rn. 183)

Die spannende Frage wird nun sein, wie das Bundesverfassungsgericht den Passus »unter bestimmten Voraussetzungen« in Zukunft auslegen wird. Es ist besonders interessant, inwieweit dieser Passus nur auf umweltpolitische Themen aufgrund von Artikel 20a GG angewendet wird oder ob er auch weiter gefasst werden kann. Der erste Satz deutet zwar auf einen universellen Charakter der Aussage hin, da ja vom Grundgesetz in Gänze die Rede ist. Jedoch greifen die Richter auch in ihrer Urteilsbegründung den Artikel 20a GG auf, der explizit die Generationengerechtigkeit in einen ökologischen Kontext stellt:

»Der Staat schützt 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.« (Artikel 20a, Grundgesetz)

Andere Autoren haben sich daher auch für eine Änderung von Artikel 20 GG ausgesprochen, um Klarheit darüber herzustellen, dass Generationengerechtigkeit nicht nur ökologisch (wie derzeit in Artikel 20a GG angelegt), sondern ebenfalls allgemein verstanden werden kann.⁶

4 Vgl. bspw. Rath und Benner (2021) oder Martin und Mühlbach (2021).

5 Vgl. bspw. Geyer-Hindesmith (2021).

6 Vgl. bspw. Papier (2019).

3. PARALLELEN ZWISCHEN KLIMAWANDEL UND SOZIALVERSICHERUNG IM DEMOGRAPHISCHEN WANDEL

Grundlegend sind Klimawandel und die Alterung der deutschen Gesellschaft erheblich verschiedene Problemstellungen. Dabei ist der größte Unterschied sicherlich, dass der Klimawandel ein globales Problem darstellt, dessen Lösung auch nur zum Teil vom Beitrag Deutschlands abhängig ist. Die Alterung der deutschen Gesellschaft und deren Konsequenzen sind dagegen in erster Linie lokal geprägt und nur mittelbar, bspw. bei Fragen der Zuwanderung, mit anderen Staaten verbunden. Dies heißt jedoch nicht, dass Deutschland exklusiv mit dieser Problemstellung konfrontiert wäre. Fast alle Industrieländer und auch Schwellenländer wie China sehen sich einer Alterung ihrer Bevölkerungen gegenüber. Der Fakt aber, dass Deutschlands Alterung in erster Linie eine nationale Herausforderung ist und, ohne die Berücksichtigung ökonomischer Zweitrendeneffekte, auch »nur« Auswirkungen auf heute und zukünftig lebende deutsche Bürgerinnen und Bürger hat, sollte eigentlich eine klare Politik und eine damit verbundene Rechtsprechung einfacher machen.

Beide Problemfelder sind menschengemacht, aber unterliegen dabei unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten. Während Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungsträgern theoretisch durch einen einfachen Parlamentsbeschluss gekürzt oder gar abgeschafft werden könnten, gestaltet sich eine Rückführung der Konsequenzen der Erderwärmung noch schwierig bis unmöglich. Technologien wie bspw. Direct Air Capture, welche CO₂ aus der Atmosphäre absaugen und dann umwandeln oder einlagern könnten, stehen zumindest zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht kosteneffizient zur Verfügung und sind auch nicht unumstritten.⁷ Doch auch den Anpassungsmöglichkeiten bzw. dem Grad möglicher Einschnitten bei der sozialen Sicherung sind Grenzen gesetzt. Denn zum einen genießen gesetzliche Anwartschaften umfangreichen Vertrauensschutz, welcher sich aus Arti-

kel 20 GG ergibt. Zum anderen erscheinen drastische Kürzungen von Ansprüchen an gesetzliche Renten-, Kranken- oder sozialen Pflegeversicherungen in einer Demokratie, in welcher der Medianwähler immer älter wird, polit-ökonomisch ebenfalls kaum möglich. Daher können Anpassungen bei der sozialen Sicherung, ähnlich wie beim Klimaschutzgesetz, nur schrittweise erfolgen und sollten so ausgestaltet sein, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit genügend Vorlauf darauf einstellen können. So wäre bspw. eine Ausgliederung der ambulanten Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung denkbar, jedoch sicherlich nicht von heute auf morgen. Versicherten müsste genügend Zeit gegeben werden, um sich eine alternative private Lösung zu suchen und auch genügend für eine solche vorzusorgen. Allein darauf zu verweisen, dass die Erderwärmung ein physikalisches Phänomen und die Konsequenzen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme ein sozialwissenschaftliches Problem darstellen, springt hier also zu kurz.

Ebenfalls gemein ist beiden Themenkomplexen, dass heutige Politikentscheidungen auf Prognosen oder Projektionen basieren müssen, die naturgemäß mit Unsicherheiten einhergehen. Dies ist beim Klimawandel nicht anders als beim demografischen Wandel. Jedoch gibt es in beiden Feldern einen starken wissenschaftlichen Konsens über die zukünftige Entwicklung und deren Konsequenzen. Es ist auch keineswegs so, dass sich die Effekte beider Problemfragestellungen nur auf die Zukunft beziehen. Wie wir dieser Tage leidvoll erfahren müssen, gilt es sich den Konsequenzen der Erderwärmung bereits heute zu stellen – mit verbessertem Katastrophenschutz, angepasster Bauweise oder Veränderungen in der Landwirtschaft. Ähnliches gilt wiederum für den Bereich der sozialen Sicherung und ihrer demografischen Exposition. Die kombinierten Beitrags-

⁷ Vgl. bspw. Hanna et al. (2021).

sätze zur Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sind zwar nicht auf einem historischen Höchststand, dieser wurde bereits 2003 erreicht. Jedoch sind die derzeitigen knapp 40 Prozent, gegeben die gute konjunkturelle Lage über die vergangenen 10 Jahre, trotzdem eine ökonomisch schwierige Ausgangslage, wie die nächsten Kapitel zeigen werden. Der Anstieg von 26,5 Prozent in 1970 auf heute 39,95 Prozent hat zwar nur zum geringeren Teil mit dem demografischen Wandel und mehr mit der politisch gewollten Leistungsausweitung zu tun (1970 gab es bspw. noch keine gesetzliche bzw. soziale Pflegeversicherung), jedoch ist der Unterschied bestechend.

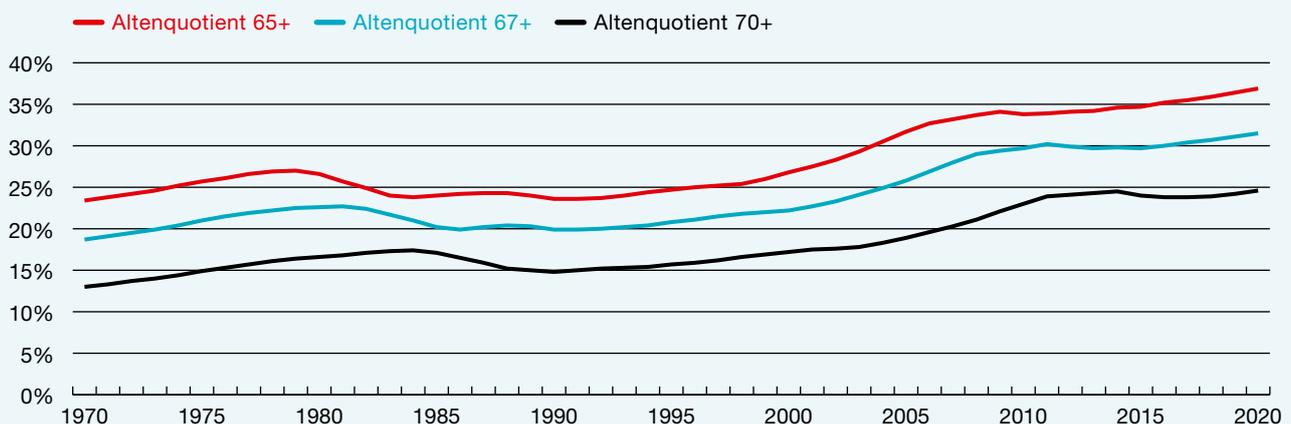
Die fortführenden Kapitel beschreiben nun im Detail, wie sich der demografische Wandel auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung, auswirken wird. So wird deutlich, warum dies auch eine immense Beschränkung zukünftiger Freiheit bedeuten kann.

3.1 Der demografische Wandel in Deutschland

Deutschland sieht sich wie andere Industriestaaten in den kommenden Dekaden einer massiven Alterung seiner Bevölkerung ausgesetzt. Der

Grund dafür ist der seit geraumer Zeit zu beobachtende »doppelte Alterungsprozess«. Vom doppelten Alterungsprozess spricht man, da dieser zum einen durch die seit Mitte der 1970er Jahre geringe Geburtenziffer von 1,4 Geburten pro (gebärfähiger) Frau verursacht wird und zum anderen durch die stetig steigende Lebenserwartung aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und weiterer Faktoren. So stieg die Lebenserwartung ab Geburt von 67,4 (Männer) bzw. 73,8 (Frauen) Jahren im Jahr 1970 auf heute 78,6 bzw. 83,4 Jahre. Dass dies keine neue Entwicklung ist, zeigt Abbildung 1, in welcher drei verschiedene Berechnungsweisen des sogenannten Altenquotienten dargestellt sind. Der Altenquotient gibt das Verhältnis von potenziellen Rentnern zu potenziellen Erwerbstätigen, definiert als Erwachsene über 20 Jahre bis hin zu einer bestimmten Altersgrenze. Diese Grenze, ab wann man Personen als Rentner oder Rentnerin einordnet, ist nicht naturgegeben, sondern eine gesamtgesellschaftliche Entscheidung. Jedoch sieht man, dass durch diese Entscheidung nur das Niveau, nicht aber die Entwicklung per se beeinflusst wird. Es ist somit analog zum Klimawandel: Die maximale Erwärmung definiert das verbleibende Budget an Kohlenstoffdioxidemissionen. Das Renteneintrittsalter definiert hingegen 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.

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG VERSCHIEDENER ALTENQUOTIENTEN DER DEUTSCHEN BEVÖLKERUNG VON 1970–2020



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Destatis (2021)

TABELLE 1: ENTWICKLUNG DES ALTENQUOTIENTEN BIS 2060

Szenario	Jahr	Moderate Entwicklung (Variante 2)	Relativ alte Bevölkerung (Variante 4)	Relativ junge Bevölkerung (Variante 5)
Altenquotient 65+	2020	36,7% (1,7:1)	36,8% (1,7:1)	36,8% (1,7:1)
	2040	52,6% (0,9:1)	55,1% (0,8:1)	49,7% (1:1)
	2060	57,5% (0,7:1)	64,9% (0,5:1)	49,5% (1:1)
Altenquotient 67+	2020	31,3% (2,2:1)	31,4% (2,2:1)	31,4% (2,2:1)
	2040	46,7% (1,1:1)	48,9% (1:1)	44,1% (1,3:1)
	2060	50,2% (1:1)	56,8% (0,8:1)	43,1% (1,3:1)
Altenquotient 70+	2020	24,5% (3:1)	24,5% (3:1)	24,5% (3:1)
	2040	38,1% (1,6:1)	40,0% (1,5:1)	35,9% (1,8:1)
	2060	40,3% (1,5:1)	45,9% (1,2:1)	34,4% (1,9:1)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Destatis (2021)

Denn natürlich ist es ein signifikanter Unterschied, ob man ein Verhältnis von 2:1 potenziell Erwerbstätigen zu potenziellen Rentnern hat (Altenquotient 65+) oder eines von 3:1 im Jahr 2020 (Altenquotient 70+).

Die jüngsten Projektionen der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes gehen von einer weiteren Steigerung der Lebenserwartung bei weiterhin niedriger Fertilität zwischen 1,4 und 1,7 Kinder pro gebärfähiger Frau auf bis zu 86,2 (Männer) bzw. 89,6 Jahre (Frauen) bis zum Jahr 2060 aus. Durch die oben genannten Fakten ist die demografische Entwicklung der Bundesrepublik, zumindest aus Sicht der Sozialversicherungen, für die nächsten 40 Jahre determiniert, wie Tabelle 1 zeigt. Haben wir heute ein Verhältnis von potenziellen Erwerbstätigen zu Rentnern von etwa 2,2:1 (Altenquotient 67+)⁸, wird sich dieses Verhältnis bis 2060 aus den oben genannten Gründen und den alternden geburtenstarken Jahrgängen, welche heute 45 bis 60 Jahre alt sind, auf einen Wert zwischen 1,3:1 (Relativ junge Bevölkerung) bzw. 0,8:1 (Relativ alte Bevölkerung) bewegen. Eine moderate Entwicklung (Variante 2) würde im Jahr 2060 zu einem Verhältnis von potenziellen Erwerbstätigen zu potenziellen Rentnern

bei einer Grenze von 67 Jahren von 1:1 führen. D. h. die Lasten, die heute ein Arbeitnehmer in Form von Sozialbeiträgen trägt, würden sich ohne Reformen nahezu verdoppeln. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn es zu einem unerwarteten signifikanten Anstieg der Geburtenrate kommen sollte. Denn es müssten zunächst mindestens 20 Jahre vergehen, bis ein neugeborenes Kind zum potenziellen Beitragszahler wird.

In allen drei Varianten des Statistischen Bundesamts, selbst unter den optimistischsten Annahmen wie im Fall der relativ jungen Bevölkerung (Variante 5), steigen die Altersquotienten stark an. Nur bei einem geringen Anstieg der Lebenserwartung, wie in Variante 5, beginnen die Altenquotienten um das Jahr 2040 wieder zu sinken, jedoch auch nicht mehr auf das heutige Niveau, sondern signifikant darüber. Dies ist auch bei einer starken Nettozuwanderung von langfristig 300.000 der Fall, welche ebenfalls der relativ jungen Bevölkerung (Variante 5) zugrunde liegt.

Dies bedeutet nun nicht, dass es nicht auch andere Variablen für die zukünftige Entwicklung der sozialen Versicherungssysteme gibt. Zu nennen wären hier die

⁸ In Prozent ausgedrückt entspricht dies beim Altenquotient 67+, 31,3 Prozent, von 100 Menschen sind 31 über 67 Jahre alt und 69 unter dieser Grenze.

Erwerbsquote von Frauen, das allgemeine Produktivitätsniveau als auch das Qualifikationsniveau der Zuwanderung. Allerdings ist die demografische Entwicklung die stärkste Determinante. Und hier gilt nun: Der Großteil der Zukunft ist ein Echo der Entscheidungen der Vergangenheit, welche naturgemäß unumkehrbar sind.

3.2 Demografie und Soziale Versicherungssysteme

Wie Abschnitt 3.1 verdeutlicht hat, ist die demografische Entwicklung und insbesondere die Alterung der Gesellschaft zwar nicht eindeutig deterministisch vorgegeben, jedoch im Rahmen rationaler Annahmen kaum veränderbar. So geht es also vielmehr um die Frage, welche Konsequenzen auf heutige Bürgerinnen und Bürger bzw. zukünftige Generationen zukommen.

Allgemein lässt sich festhalten, dass der demografische Wandel einen Einfluss auf fast alle gesellschaftlichen Felder haben wird. Der Arbeitsmarkt wird eine Senkung des Arbeitsangebots erfahren.⁹ Die Nachfrage nach verschiedenen Gütern wird sich verändern.¹⁰ Auch das Steueraufkommen ist demografieabhängig.¹¹ All diese Effekte werden entweder über den Markt in ein neues Gleichgewicht gebracht oder aber erfordern politisches Handeln. So werden z. B. Löhne in verschiedenen Sektoren steigen oder es muss für die menschliche Arbeitskraft ein technologisches Substitut – ob Roboter oder Algorithmus – gefunden werden. Spielzeugproduzenten und Anbieter von Hochzeitsausstattungen werden sich auf weniger Kunden einstellen müssen, während die Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegedienstleistungen und andere Produkte für den älteren Teil der Bevölkerung weiter steigen dürfte. All dies sind normale Anpassungen einer sozialen Marktwirtschaft. Auch dass sich Steueraufkommen ändern, ist prinzipiell ein politisches Problem, welches mit politischen Mitteln gelöst werden sollte und gelöst werden kann. Entweder sind Ausgaben zu senken – der Bedarf an Lehrern und sogar Polizisten sollte in einer älteren Bevölkerung deutlich kleiner ausfallen – oder aber die Wählerinnen und Wähler

sind von einer Erhöhung der Steuern pro Kopf zu überzeugen. Es könnte auch eine Veränderung des Mix an Steuerarten erfolgen. Die besonders demografieanfällige Einkommensteuer könnte mit einer weniger demografieanfälligen Umsatzsteuererhöhung ausgeglichen werden. Auf solche Fragen sollte sich die Politik zwar rechtzeitig einstellen, jedoch ist fraglich, ob sie einen Grund für eine erfolgreiche Klage zum jetzigen Zeitpunkt ergeben würden. Vielmehr sind sie tief im politischen Wettbewerb um die besten Lösungen verankert.

Anders verhält es sich jedoch mit den sozialen Sicherungssystemen. Aufgrund ihrer Finanzierung nach dem Umlageverfahren (gesetzliche Rentenversicherung) bzw. der Beitragsbemessung nach dem Lohn und Lohnersatz (gesetzliche Krankenversicherung und soziale Pflegeversicherung) sind sie sowohl auf der Einnahmenseite als auch, da die Leistungen zumindest partiell mit dem Alter korrelieren, auch auf der Ausgabenseite demografieanfällig.¹² Die Einnahmen werden, wie in den folgenden Kapiteln aufgezeigt wird, tendenziell sinken. Die Ausgaben für Renten, Gesundheits- und Pflegedienstleistungen steigen hingegen mit der Alterung der Gesellschaft. Dies stellt sich per se ähnlich dar wie bei der obigen Diskussion um allgemeine Staatsaktivitäten und das Steueraufkommen. Es gibt jedoch einen bedeutenden Unterschied: Das Ausgabenniveau wird in Zukunft neben der Demografie insbesondere auch durch heutige politische Entscheidungen determiniert. Hier zeigt sich die Analogie zum Klima-Urteil. Je niedriger heutige Leistungskürzungen bzw. je höher heutige Leistungsversprechen ausfallen, desto höher müssen Leistungskürzungen bzw. Beitragssatzanpassungen für morgige Erwerbstätige und zukünftige Generationen ausfallen.

Rein ökonomisch betrachtet ist dies eine ähnliche Frage wie die oben diskutierte generelle Staatstätigkeit. Juristisch und staatswissenschaftlich stellt sich jedoch eine andere Situation dar. Bei Steuereinnahmen des Staates gilt das Non-Affektationsprinzip, welches besagt, dass es keine Zweckbindung von Steuern gibt. Bundes- und Länderregierungen können prinzipiell frei entscheiden, für welche öffentlichen Güter sie welchen Anteil ihres Steueraufkommens verwenden.

⁹ Vgl. bspw. Fuchs et al. (2017).

¹⁰ Für eine makroökonomische Diskussion der Effekte vgl. Lindh et al. (2010).

¹¹ Vgl. bspw. Beznoska und Hentze (2016).

¹² Die beiden anderen Versicherungssysteme, Arbeitslosen- sowie Unfallversicherung, zielen beide direkt auf Erwerbstätige und zeichnen sich durch keine über die Rentenaltersgrenze intendierte intergenerative Verteilungswirkung aus. Daher kann im Folgenden von diesen beiden Systemen abstrahiert werden.

Reicht das Steueraufkommen nicht aus, müssen die Ausgaben für öffentliche Güter zurückgefahren oder die Steuereinnahmen durch entsprechende Gesetzgebung erhöht werden.¹³ Bei den als Parafiski organisierten angesprochenen Sozialversicherungszweigen sind die Ausgaben jedoch entweder explizit (gesetzliche Renten- und soziale Pflegeversicherung) oder implizit (gesetzliche Krankenversicherung) festgelegt. Da die Ausgaben über vorab explizite (gesetzliche Rentenversicherung) oder implizite (gesetzlichen Kranken- und soziale Pflegeversicherung) Ansprüche determiniert werden und diese unter dem verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz¹⁴ stehen, sind sie zumindest kurz- und mittelfristig als relativ fixiert anzusehen. Das Ausgabenniveau kann zwar immer noch durch entsprechende Beschlüsse und Gesetze geändert werden, aber aufgrund des Vertrauensschutzes eben nur langsam über die Zeit. Während es also bspw. ökonomisch durchaus denkbar wäre, den ambulanten Sektor aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung zu streichen, erscheint dies sowohl juristisch als auch polit-ökonomisch unmöglich.¹⁵ Daher bleiben dann nur die Erhöhung der Beiträge bzw. der Beitragsätze, da auch die Erhöhung der Steuerzuschüsse zu den diskutierten Sozialversicherungszweigen aus juristischer Sicht zumindest Fragen aufwirft.¹⁶

Wenn jedoch Steuer- bzw. Bundeszuschüsse limitiert sind, die Ansprüche zurecht einen hohen Vertrauensschutz genießen und somit nur die Sozialbeiträge zum Ausgleich des Budgets bleiben, stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit bzw. der grundsätzlichen Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit festgestellt, dass eine Gleichheitsverletzung (Artikel 3 Absatz 1 GG) und die damit verbundene Schwächung der Äquivalenz grundsätzlich mit dem Grundgesetz zu Zwecken des sozialen Ausgleichs vereinbar ist. Allerdings bedeutet dies nicht, dass es sich bei Beiträgen gänzlich um von den dazugehörigen Leistungen gelösten Zahlungen handelt.

Vielmehr muss diese Verbindung ebenfalls in Betracht gezogen werden.¹⁷ Hinzu kommt noch der Fakt, dass eine intergenerative Umverteilung wie in den drei angesprochenen Sozialversicherungszweigen nicht per se als treffsicherer sozialer Ausgleich verstanden werden kann. Sieht man sich bspw. die altersspezifische Vermögensverteilung der Haushalte an, sind ältere Haushalte durchaus finanziell bessergestellt als ihre jüngeren Pendanten.¹⁸

3.3 Gesetzliche Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung ist sicher der eindeutigste Fall einer intergenerativen Umverteilung, welche durch den oben beschriebenen demografischen Wandel zunehmend in Schieflage versetzt wird. Zu Beginn der 2000er Jahre hatte dies auch die damalige Bundesregierung erkannt und entscheidende Maßnahmen ergriffen, um diese Schieflage zu verbessern. Zu nennen ist hier das Altersvermögensgesetz aus dem Jahr 2002, welches versuchte mit der sogenannten Riester-Rente eine Umschichtung der Ansprüche aus dem Umlage- hin zum Kapitaldeckungsverfahren zu erwirken. Auch die Einführung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors zählt hierunter, welche mit dem Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgte. Der Nachhaltigkeitsfaktor funktioniert genau nach dem in 3.2 beschriebenen Prinzip der langfristigen und behutsamen Ausgabenkürzungen, indem er das Wachstum der Rentenbezüge anhand eines Demografiefaktors leicht drosselt und somit Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung versucht im Gleichgewicht zu halten. Die bekannteste Maßnahme dürfte die sogenannte Rente mit 67 sein (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), welche wiederum mit langem Vorlauf und somit für Bürgerinnen und Bürger absehbar das Verhältnis von Beiträgen und Ausgaben in Einklang bringen soll.¹⁹

13 Alternativ stände noch eine Erhöhung der Staatsverschuldung zur Verfügung, wobei hier die sogenannte Schuldenbremse zu beachten ist.

14 Vgl. bspw. BVerfGE 97/271 (286), BVerfGE 116/96 (133 f.) oder BVerfGE 115/25 (44 und 49).

15 In einer alternden Gesellschaft steigt nicht nur das Durchschnittsalter der Bevölkerung, sondern auch das Alter des sogenannten Medianwählers bzw. Medianwahlberechtigten. Je älter der Medianwähler, desto unwahrscheinlicher, dass eine Politik betrieben wird, welche von der älteren hin zur jüngeren Generation bspw. durch Einschränkungen des Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung umverteilt.

16 Vgl. für eine Zusammenfassung zu Bundeszuschüssen Greß et al. (2020) und Butzer und Hollo (2017).

17 Vgl. BVerfGE 79/223 (236).

18 Vgl. bspw. Statistisches Bundesamt (2018).

19 Vgl. für eine ökonomische Analyse und ihre Auswirkungen auf den Beitragssatz, Ehrentraut und Heidler (2007).

In der vergangenen Dekade hat nun die Politik mit Projekten wie der sogenannten Rente mit 63 oder Mütterrenten wieder Ausgabenerhöhung beschlossen, welche insbesondere in der Zukunft große Wirkungen entfalten.²⁰ Die letzte Maßnahme in diese Richtung ist die sogenannte doppelte Haltelinie. Im Dreieck von Ausgaben, Bundeszuschüssen und Beitragseinnahmen versucht sie im System (Nachhaltigkeitsfaktor) angelegte Rentenniveaukürzungen zu verhindern und gleichzeitig eine Erhöhung des Beitragssatzes über eine gewisse Grenze auszuschließen. Sollte es nun zu Defiziten kommen, müssten diese vom Steuerzahler durch erhöhte Bundeszuschüsse zu decken sein – ohne dass jedoch eine explizite Rechtfertigung für eine solche Erhöhung erfolgt. Folgt man nun der Logik, dass Steuerzuschüsse zu den Parafiski zumindest eine gewisse Höchstgrenze kennen, verringert sich durch diese Maßnahmen der sogenannte »fiscal space« morgiger Beitragszahler und zukünftiger Generationen.²¹ Ähnlich wie beim Klimaschutzgesetz würde bei einer doppelten Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus das Budget zukünftiger Steuerzuschüsse zuungunsten jüngerer Bürgerinnen und Bürger sowie zukünftiger Generationen aufgebraucht. Die Haltelinien wären dann entweder nicht mehr zu halten oder aber die Steuerfinanzierung würde den Mehrheitsanteil an der Finanzierung übernehmen. Das würde die Äquivalenz von Beitrag und Leistung dann quasi obsolet machen. So zeigen bspw. Börsch-Supan und Rausch, dass eine doppelte Haltelinie kaufkraftbereinigt ca. 180 Mrd. Euro im Jahr 2060 an zusätzlichen Steuermitteln brauchen würde.²² Zusammen mit den bisherigen Bundeszuschüssen würde dies dann das oben genannte Missverhältnis von Steuer- zu Beitragseinnahmen deutlich verschärfen.

Auch ohne eine doppelte Haltelinie nach 2025 gerät das Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich unter Druck, was über die vergangenen Jahre mehrere Studien gezeigt haben. So kommen die meisten Studien mit gleichen Annahmen (bspw. der moderaten Entwicklung der Bevölkerung (Variante 2) der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von Destatis) zu ähnlichen Ergebnissen. Werding und Läßle errechnen einen Beitragssatz von 25% im Jahr 2060 bei Ausbleiben weiterer Reformen²³, Börsch-Supan und Rausch liegen

hingegen bei 23,8% in 2060²⁴ und auch Pimpertz errechnet mit 23,6% im Jahr 2060²⁵ einen ähnlichen Wert. Ausgehend vom heutigen Wert kann also davon ausgegangen werden, dass bei einem deutlich absinkenden Standardrentenniveau netto vor Steuern der Beitragssatz um über 30% zum heutigen Stand ansteigen müsste. Aufgrund des sinkenden Niveaus sinkt aber auch die durchschnittliche Rendite der jeweiligen Kohorten, was dann wiederum die Äquivalenz von Beitrag und Leistung gefährdet. Sollte für größere Bevölkerungsgruppen die Rendite der umlagefinanzierten Rente systematisch negativ sein, ist dies nicht nur ein politisches Akzeptanzproblem, sondern widerspricht auch der juristischen Definition einer nicht-steuerfinanzierten Sozialversicherung, in welcher eben Beiträge und Leistungen in einem »gesunden« Verhältnis stehen sollten. Wenn ein Bürger oder eine Bürgerin nur durch eine unwahrscheinlich lange Lebenserwartung eine positive Rendite im Umlageverfahren erleben sollte, hat der Beitrag eher den Charakter einer Steuer – und unser Sozialversicherungssystem ist eben expressis verbis nicht auf Steuern aufgebaut, sondern hat den Charakter einer Versicherung. Eine Rendite, die insbesondere zwischen den Generationen signifikant unterschiedlich im Vorzeichen ist, dürfte dann nicht mehr als akzeptable Umverteilung zwischen den Generationen gesehen werden und könnte somit Anlass zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht bieten.

3.4 Gesetzliche Krankenversicherung

In der Öffentlichkeit wird die gesetzliche Krankenversicherung oftmals nicht mit der demografischen Entwicklung in Verbindung gebracht, da Rentnerhaushalte ja auch weiterhin Beiträge an diesen Sozialversicherungszweig entrichten. Betrachtet man aber durchschnittliche Zahlungsprofile der Leistungs- und Beitragsseite, zeigt sich, dass auch die gesetzliche Krankenversicherung einen Generationenvertrag darstellt – und zwar von drei Generationen.

Die Generation zwischen etwa 20 und 55 Jahren sind als Nettozahler des Systems anzusehen, während jüngere und ältere Generationen Nettoempfänger sind.

20 Vgl. bspw. Hagist et al. (2014).

21 Vgl. bspw. Butzer und Hollo (2017).

22 Vgl. Börsch-Supan und Rausch (2018).

23 Vgl. Werding und Läßle (2020).

24 Vgl. Börsch-Supan und Rausch (2018).

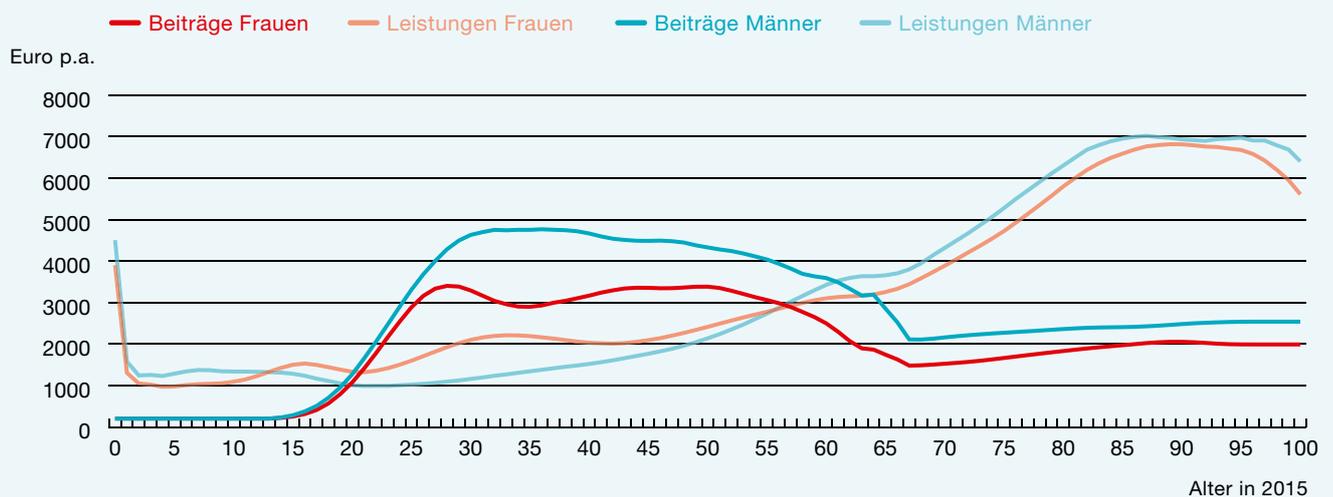
25 Vgl. Pimpertz (2021).

Daher ergibt sich auch hier ein demografischer Effekt auf Einnahmen und Ausgaben. Hinzu kommen noch die Auswirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts, welche auch ohne explizit politische Beschlüsse den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung stetig erweitern.

Inwieweit auch Bundeszuschüsse bei der gesetzlichen Krankenversicherung legitim sind, ist abschließend noch nicht geklärt.²⁶ Würden kommende Defizite allein durch Beitragssatzerhöhungen finanziert, ergibt sich eine noch dynamischere Entwicklung als bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Breyer und Lorenz errechnen einen Beitragssatz von 26,5 Prozent in 2050, wobei dies nicht rein demografisch bedingt ist, sondern eben auch den Trend des überproportionalen, demografiebereinigten Ausgabenwachstums mit ins Kalkül nimmt.²⁷ Werding und Läßle beziffern allein den demografischen Effekt mit einer Steigerung um 2,2 Prozentpunkte auf 17,7 Prozent Beitragssatz im Jahr 2060.²⁸ Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung sind bei der gesetzlichen Kranken-

versicherung die politischen Handlungsoptionen zahlreicher. Die Beitragsbemessung könnte bspw. reformiert werden, da es sowieso nur bei der Leistungskategorie Krankengeld eine Äquivalenz aus Beitrag und Leistung gibt. Ansonsten führen Gehaltserhöhungen zumindest nach allgemeiner Lesart nicht zu einem erhöhten Krankheitsrisiko. Zudem gibt es auch zahlreiche Reformen auf der Leistungsseite, welche wohl einer Überprüfung des Bundesverfassungsgerichts Stand halten würden, da der Vertrauensschutz hier nicht so stark ins Gewicht fallen dürfte. Zwar wäre eine vollständige Ausgliederung des ambulanten Sektors chronisch Kranken und (noch) gesunden Haushalten kaum zuzumuten, aber bspw. eine Privatisierung zahnmedizinischer Leistungen, wie in der Schweiz oder in den Niederlanden, durchaus eine Möglichkeit. Zudem gibt es kaum Selbstbehalte in der gesetzlichen Krankenversicherung, welche zum einen die Finanzierungsstruktur und zum anderen Steuerungswirkungen entfalten würden.²⁹ Auch könnte man durch Effizienzgewinne, bspw. durch eine Konsolidierung der Krankenhauslandschaft, auch Ausgaben dämpfen. Zu

ABBILDUNG 2: ALTERSSPEZIFISCHE BEITRÄGE UND LEISTUNGEN DER GESETZLICHEN KRANKENVERSICHERUNG



26 Der wissenschaftliche Dienst des Bundestags gibt hier eine gute Übersicht zur Debatte, siehe Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2016).

27 Dieses überproportionale Wachstum wird oft auf den ausgabenerhöhenden medizinisch-technischen Fortschritt zurückgeführt, vgl. Breyer und Lorenz (2020).

28 Vgl. Werding und Läßle (2020).

29 Vgl. Hagist und Raffelhüschen (2010).

guter Letzt gibt es auch die Hoffnung, dass die Digitalisierung des Gesundheitswesens nicht nur qualitätssteigernd, sondern auch kostensenkend wirken könnte.

Zusammenfassend ist der Fall der gesetzlichen Krankenversicherung aus Sicht der Generationengerechtigkeit komplexer als der Fall der gesetzlichen Rentenversicherung. Zum einen ist die Dynamik etwaiger Beitragssatzerhöhungen höher einzuschätzen. Zum anderen stehen dem Gesetzgeber jedoch vielmehr Handlungsoptionen offen, da die Ansprüche abstrakt gehalten sind und keinen genauen Nennwert besitzen. Während eine absolute Rentenkürzung vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes wohl juristisch angreifbar wäre, ist dies bei einem Selbstbehalt, bspw. einer Praxisgebühr, nicht automatisch der Fall. Ökonomisch betrachtet sind beide Leistungskürzungen aber durchaus vergleichbar.

3.5 Soziale Pflegeversicherung

Der Hebel auf die Ausgaben aufgrund des demografischen Wandels ist in keinem System so ausgeprägt, wie in Deutschlands jüngstem Zweig der sozialen Sicherung, der sozialen Pflegeversicherung. Dies zeigen auch die Beitragssatzprognosen bzw. -projektionen. Breyer und Lorenz errechnen einen Satz von 7,05 Prozent, wobei wiederum das vergangene, demografiebereinigte Trendwachstum integriert wird.³⁰ Bahnsen et al. kommen auf knapp sechs Prozent, wobei dies den alleinigen demografische Effekt darstellt.³¹ Werding und Läßle hingegen gehen bis 2060 »lediglich« von einer Steigerung auf 3,9 Prozent aus.³²

Im Gegensatz zur gesetzlichen Krankenversicherung sind die erworbenen Ansprüche in der sozialen Pflegeversicherung explizit, da eindeutige Geldbeträge je nach Pflegegrad gezahlt werden. Daher dürfte hier der Vertrauensschutz wiederum deutlicher ausfallen, da Haushalte sich auch bei ihrem Sparverhalten auf diese Ansprüche eingestellt haben. Somit brauchen auch einschneidende Reformen bei der sozialen Pflegeversicherung Zeit. Die Beitragssätze sind isoliert zwar nicht besonders hoch, aber in Summe mit den beiden großen Schwesternsystemen und der aufgezeigten möglichen Dynamik stellt auch die soziale Pflegeversicherung ein Feld dar, welches für die Tragfähigkeit der deutschen Sozialversicherung signifikant erscheinen sollte. Ein Steuerzuschuss ist bei der sozialen Pflegeversicherung auch kaum zu legitimieren, da es keine ökonomisch relevante beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern ohne eigenes Einkommen oder Kindern gibt. Da Pflegeausgaben insbesondere nach dem 75. Lebensjahr steigen, hat die Familienversicherung hier eher den Charakter der Hinterbliebenenversicherung, sozusagen als Teil des Versicherungsvertrages. Andere versicherungsfremde Leistungen sind auch nicht hinreichend groß, so dass der Beitragssatz zur Finanzierung bleibt.

30 Vgl. Breyer und Lorenz (2020).

31 Vgl. Bahnsen et al. (2019).

32 Vgl. Werding und Läßle (2020).

4. MÖGLICHE KLAGEGRÜNDE

Bei aller Euphorie um das »Klima-Urteil« sollte nicht vergessen werden, dass das Bundesverfassungsgericht nur einem sehr spezifischen Teil der Klagen Recht gegeben hat. Dieser Teil bezog sich auf den Einsparungspfad für Kohlenstoffdioxidemissionen des Klimaschutzgesetzes. Ein ähnliches »Sozialversicherungsschutzgesetz« mit konkreten Belastungsangaben fehlt bisher – und auch eine entsprechende Änderung des Artikels 20, welche Generationengerechtigkeit weiter als die Ökologie fasst.

Grundsätzlich sollten Verteilungsfragen, auch intergenerativer Natur, im demokratischen Wettbewerb verhandelt werden, zumal zumindest aus ökonomischer Sicht Generationengerechtigkeit ein schwieriges Maß darstellt.³³ Nichtsdestotrotz könnten jüngere Mitbürger bzw. deren Eltern Klage einreichen, denn Freiheitsrechte, insb. durch Artikel 2 und Artikel 14 GG, sind durch die Entwicklung der notwendigen Beitragssätze oder alternativ Steuererhöhungen bedroht. Denn inwieweit die Belastungen, welche derzeit auf junge und zukünftige Kohorten abgewälzt werden, zum einen noch eine freie Entfaltung der Persönlichkeit zulassen und zum anderen das Eigentum am eigenen Einkommen nicht in Frage stellen, sollte sicherlich einmal höchstrichterlich überprüft werden. Dies gilt insbesondere, wenn der Gesetzgeber langfristige und einschneidende Reformen, wie etwa die doppelte Haltelinie in der gesetzlichen Rentenversicherung, über das Jahr 2025 hinaus anstrebt,

oder eine Ausweitung der sozialen Pflegeversicherung in eine Vollversicherung, ohne entsprechende Rücklagen aufzubauen, plant. Solche Vorschläge finden sich in den Wahlprogrammen der bereits im Bundestag vertretenen Parteien und haben allein deshalb auch eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Umsetzung. Ein einfaches Rechenbeispiel mag die Situation verdeutlichen, wenn im Jahr 2060 wirklich die Beitragssätze der oben genannten Studien gelten sollten oder eben sogar aufgrund neuer Reformen noch höhere.

Nehmen wir einen vollbeschäftigten Einzelhaushalt mit einem Einkommen von 3.500 Euro monatlich, was etwa dem Medianentgelt laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit entspricht. Die Lohnsteuer können wir mit 523,58 Euro pro Monat nehmen. Stilisiert fallen nun folgende Abgaben an, wobei von Beiträgen zur Unfallversicherung und etwaiger Berufsgenossenschaften sowie von einem Lohnwachstum abstrahiert wird:³⁴

³³ Für eine Diskussion der Generationengerechtigkeit aus ökonomischer Sicht, vgl. Hagist (2011).

³⁴ Wenn alle Größen mit der gleichen Wachstumsrate wachsen, was für die Sozialversicherung nicht unplausibel erscheint, kürzt sich dies mathematisch heraus.

TABELLE 2: BELASTUNGSWIRKUNG EINES TYPISIERTEN EIN-PERSONEN-HAUSHALTS NAHE DEM MEDIANLOHN

Jahr	Kategorie	GRV	GKV	SPV	ALV	Gesamt
2021	Beitragssatz	18,60%	15,90%	3,05%	2,40%	40,0%
	Arbeitnehmeranteil €	325,5	278,25	53,38	42	699,13
	Arbeitgeberanteil €	325,5	278,25	53,38	42	699,13
	Gesamt €	651	556,5	106,75	84	1398,25
2040	Beitragssatz	22,50%	23,65%	5,17%	2,40%	53,7%
	Arbeitnehmeranteil €	393,75	413,875	90,48	42	940,1
	Arbeitgeberanteil €	393,75	413,875	90,48	42	940,1
	Gesamt €	787,5	827,75	180,95	84	1880,2
2050	Beitragssatz	23,75%	26,50%	7,05%	2,40%	59,7%
	Arbeitnehmeranteil €	415,63	463,75	123,38	42	1044,75
	Arbeitgeberanteil €	415,63	463,75	123,38	42	1044,75
	Gesamt €	831,25	927,5	246,75	84	2089,5

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Breyer und Lorenz (2020) und Werding und Läßle (2020)

Tabelle 2 zeigt nun die Belastung auf den Ein-Personen-Haushalt mit einem monatlichen sozialversicherungspflichtigen Entgelt von 3.500 Euro. Im Jahr 2021 lag die Summe aus den Beitragssätzen von gesetzlicher Renten-, gesetzlicher Kranken-, sozialer Pflege- und gesetzlicher Arbeitslosenversicherung bei 40 Prozent, wobei dieser Beitrag paritätisch auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgeteilt wird. Zusammen mit der Lohnsteuer und den Arbeitnehmerbeiträgen ergibt sich eine Gesamtbelastung von 34,9 Prozent ((AN-Beitrag 699,13 + Lohnsteuer 523,58)/Entgelt 3.500). Gemäß den projizierten Beitragssätzen der Arbeiten von Breyer und Lorenz (2020) und Werding und Läßle (2020) steigt diese Belastung 2040 auf 41,8 Prozent und 2050 sogar auf 44,8 Prozent an.

Ökonomisch betrachtet ist dies jedoch falsch gerechnet, da auch die Arbeitgeberbeiträge Lohnbestandteile sind. Nur wenn die bewertete Produktivität eines Arbeitnehmers gleich oder größer der Summe aus Bruttolohn und Lohnnebenkosten ist, wird er eingestellt. Daher müsste man eigentlich die Belastung auf die Summe aus Entgelt und Arbeitgeberbeiträgen beziehen. Dann ergibt sich jedoch im Jahr 2021 eine Belastung von 45,8 Prozent ((AN-Beitrag 699,13 + AG-Beitrag 699,13 + Lohnsteuer 523,58)/(Entgelt 3.500 + AG-Beitrag 699,13)), welche sich auf 57,2 Prozent im Jahr 2040 und 62,2 Prozent im Jahr 2050 erhöht. Will heißen: Im Jahr 2060 bleibt vom Erwirtschafteten eines Arbeitnehmers gerade noch 38 Prozent übrig. In unserem Rechenbeispiel sind das 1.931,67 von einer Wirtschaftsleistung von 4.544,75

Euro. Von den 1.931,67 Euro gehen dann je nach Konsumverhalten noch Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchssteuern und andere Abgaben ab. Mit Blick auf den von Paul Kirchhof geprägten Halbteilungsgrundsatz, welcher zwar nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2006 keine allgemeine absolute Belastungsobergrenze mehr festlegt, rütteln diese Zahlen stark an jeder Verhältnismäßigkeit.³⁵ Sollten also solche Beitragssätze erreicht werden oder durch heute beschlossene Reformen diese Entwicklung noch verstärkt werden, kommt eine Klage jedenfalls hinsichtlich Artikel 14 GG in Betracht.

Beschließt der Gesetzgeber jedoch, die steigenden Beitragssätze durch erhöhte Steuerzuschüsse aufzufangen, kommt zumindest im Fall der Rentenversicherung schnell die Frage der Äquivalenz von Beitrag und Leistung ins Spiel. Hier ergäbe sich dann eine Klagemöglichkeit nach Artikel 3 GG, dem sogenannten Gleichheitsparagrafen. Ferner dürften die statistischen internen Renditen bspw. in der Renten-, aber auch in den anderen beiden Sozialversicherungen nicht systematisch negativ, bspw. durch starke allein zukünftige Leistungskürzungen, ausfallen, da dann das Grundrecht aus Artikel 2 GG angegriffen wäre. Dies schützt »den beitragspflichtigen Versicherten vor einer Unverhältnismäßigkeit von Beitrag und Leistung.«³⁶

35 Vgl. BVerfGE 2194/99.

36 Vgl. BVerfGE 115/25 (43).

5. FAZIT

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass auch der demografische Wandel und seine Auswirkung auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme die Freiheiten heute junger und zukünftiger Generationen ernsthaft bedroht. Die Parallele zum Klimaschutz ist mehr als deutlich, denn bei beiden Problemstellungen verengen heute fehlende Reformen die Freiheiten in der Zukunft. Das Umlageverfahren der deutschen Sozialversicherung ist eben auch ein Budget wie die Restemissionsmenge beim Klimaschutz. Konkret bedeutet dies: Reagiert die Politik nicht bzw. falsch auf die Alterung der Gesellschaft in Bezug auf die soziale Sicherung, werden bereits im Jahr 2050 Beitragssätze von 60 Prozent erreicht. Will heißen: Knapp unter zwei Drittel der Produktivität eines Arbeitnehmers bzw. einer Arbeitnehmerin fließen in die soziale Sicherung – und vom übrigen Drittel sollen dann noch Steuern abgeführt werden. Dies kann nicht der Verhältnismäßigkeit entsprechen – zumal es auch untere und mittlere Einkommensgruppen beträfe. Ökonomisch gibt es immer eine Anpassungsreaktion, in diesem Fall wohl »Voting by feet« im Wettbewerb der Systeme (eine Option, die es beim Klimawandel nur bedingt gibt). Eine Abwanderung von qualifizierten Köpfen kann in einer sozialen Marktwirtschaft aber niemand wollen. Und damit es dazu nicht kommt, muss Politik richtig reagieren. Es liegen genügend Politikoptionen auf dem Tisch, sei es das längere Arbeiten bei der Rente, mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen oder die ver-

stärkte Eigenverantwortung bei der gut planbaren Pflegeversicherung. Sollte sich der Gesetzgeber jedoch in den nächsten Jahren aus politikökonomischen Gründen hinreißen lassen, weitere Ausgaben zu Lasten zukünftiger Generationen zu beschließen oder schlicht Nichts zu tun, bleibt vor dem »Voting by feet« nur die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht für die junge Generation und ihre Nachfolger. Dies könnte bspw. bei Weiterführung einer doppelten Haltelinie in der gesetzlichen Rentenversicherung oder aber einer massiven Ausweitung der Leistungen von gesetzlicher Kranken- und sozialer Pflegeversicherung ohne entsprechende Gegenfinanzierung der Fall sein. Alle genannten Analysen basieren auf der Annahme, dass der Status quo fortgeschrieben wird und zeigen dabei, dass die Situation bereits heute nicht nachhaltig ist und Freiheitsrechte junger Bürger und Bürgerinnen und auch zukünftiger Generationen stark einschränken wird. Tun wir jetzt Nichts oder das Falsche, wird entweder das durch das Grundgesetz geschützte Recht auf Entfaltung der Jüngeren (Verhältnismäßigkeit) oder das Recht auf einen planbaren Lebensabend der Älteren (Vertrauensschutz) verletzt werden müssen. Wenn die Politik dies nicht bald selbst erkennt, müssen entsprechende Handlungen wohl höchstrichterlich angeordnet werden. Mathematik lässt sich am Ende eben auch nicht politisch oder mit Wunschdenken außer Kraft setzen.

LITERATUR

Baerbock, Annalena (2021): Historische Entscheidung des #BVerfG. #Klimaschutz. Online-Adresse: <https://twitter.com/abaerbock/status/1387698070268354560?lang=de>.

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias (2016): Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland. In *IW-Trends* (3).

Börsch-Supan, Axel; Rausch, Johannes (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. In *ifo Schnelldienst* 71 (9), S. 23–30.

Breyer, Friedrich; Lorenz, Normann (2020): Wie nachhaltig sind die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung finanziert? In *Wirtschaftsdienst* 100 (8), S. 591–596. DOI: 10.1007/s10273-020-2716-1.

Butzer, Hermann; Hollo, Anna-Lena (2017): Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer signifikanten Erhöhung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung. Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR), 1357).

Ehrentraut, Oliver; Heidler, Matthias (2007): Zur Nachhaltigkeit der GRV – Status quo, Potenziale und Risiken. Forschungszentrum Generationenverträge. Freiburg. Online-Adresse: https://www.fiwi1.uni-freiburg.de/forschungszentrum-generationenvertraege/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/21_07.pdf.

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. IAB. Nürnberg.

Geyer-Hindemith, Christian (2021): Generationengerechtigkeit ist kein Grundrecht. Wehret den Missverständnissen im Umgang mit dem Karlsruher Klima-Beschluss: Die Zukunft ist in der Gegenwart angelegt – aber wie? In *Frankfurter Allgemeine*, 05/2021. Online-Adresse: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/klimaschutz-generationengerechtigkeit-ist-kein-grundrecht-17333620.html?premium>.

Greß, Stefan; Haun, Dietmar; Jacobs, Klaus (2020): Zur Stärkung der Solidarität bei der Pflegefinanzierung. In Klaus Jacobs, Adelheid Kuhlmei, Stefan Greß, Jürgen Klauber, Antje Schwinger (Eds.): *Pflege-Report 2019*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 241–254.

Hagist, Christian (2011): Von Worthülsen und Messkonzepten – Generationengerechtigkeit vs. Nachhaltigkeit. In *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2011, S. 213–223.

Hagist, Christian; Raffelhüschen, Bernd (2010): Wettbewerb in der GKV: Die Freiburger Agenda. In *Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*.

Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd (2014): Generationengerechte Politik? Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz. In *ZSE* 12 (4), S. 529–548. DOI: 10.5771/1610-7780-2014-4-529.

Hanna, Ryan; Abdulla, Ahmed; Xu, Yangyang; Victor, David G. (2021): Emergency deployment of direct air capture as a response to the climate crisis. In *Nature communications* 12 (1), S. 368. DOI: 10.1038/s41467-020-20437-0.

Heberlein, Marcel (2021): Warum alle plötzlich grün sind. ARD-Hauptstadt-Büro. Berlin. Online-Adresse: <https://www.tagesschau.de/inland/analyse-klima-101.html>.

Lindh, Thomas; Malmberg, Bo; Petersen, Thieß (2010): Die ökonomischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Alterung. In *Wirtschaftsdienst* 90 (1), S. 54–63. DOI: 10.1007/s10273-010-1023-7.

Märtin, Lukas; Mühlbach, Carl (2021): Generationengerechtigkeit und Fiskalpolitik. Staatsverschuldung und Schuldenbremse im Lichte des Klima-Beschlusses des BVerfG. Online-Adresse: <https://verfassungsblog.de/generationengerechtigkeit-und-fiskalpolitik/>.

Papier, Hans-Jürgen (2019): Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip. Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. INSM. Online-Adresse: https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerechtigkeit_ins_Grundgesetz__GiG_/Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip__final.pdf.

Pimpertz, Jochen (2021): Höhere Regelaltersgrenze: 68 reicht nicht. In IW-Kurzbericht (34/2021).

Rath, Katja; Brenner, Martin (2021): Ein Grundrecht auf Generationengerechtigkeit? Die Relevanz des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts für andere Rechtsgebiete mit intergenerationaler Bedeutung. In Zusammenarbeit mit Fachinformationsdienst für internationale und interdisziplinäre Rechtsforschung.

Statistisches Bundesamt (2018): Vermögensperzentile der jeweiligen Altersgruppen des Haupteinkommensbeziehers in Deutschland im Jahr 2018. In Zusammenarbeit mit Statistisches Bundesamt (EVS). IW Köln.

Süddeutsche Zeitung (2021): Für den Klimaschutz ist das ein Ausrufezeichen. Urteil zum Klimaschutzgesetz, 04/2021. Online-Adresse: <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutzgesetz-reaktionen-1.5280199>.

Werdning, Martin; Läßle, Benjamin (2020): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Köln (FiFo-Berichte, 29).

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2016): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung. Online-Adresse: <https://www.bundestag.de/resource/blob/480530/23a869c6255b792438e527625bcb7e46/WD-9-051-16-pdf-data.pdf>

DIE JUNGEN UNTERNEHMER
von **DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.**
Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin
Tel. 030 300 65-0 | Fax 030 300 65-390
kontakt@junge-unternehmer.eu
www.junge-unternehmer.eu