

GREGOR KIRCHHOF

Intertemporale Freiheitssicherung

Mohr Siebeck

Gregor Kirchhof

Intertemporale Freiheitssicherung:

Klimaschutz – Sozialsysteme –
Staatsverschuldung



Gregor Kirchhof

Intertemporale Freiheitssicherung:
Klimaschutz – Sozialsysteme –
Staatsverschuldung

Über einen notwendigen Grundrechtsschutz in der Zeit
und seine Grenzen

Mohr Siebeck

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

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

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

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Bundesverfassungsgericht blickt in seiner Klimaschutzentscheidung weit in die Zukunft und letztlich auch über das Umweltrecht hinaus. Das Gericht erweitert den Grundrechtsschutz um ein neues rechtliches Institut, die „intertemporale Freiheitssicherung.“ Den Anlass bot der Kampf gegen den Klimawandel. Dieser verlangt, die Erderwärmung zu mindern. Nach jetzigem Stand ist hierfür deutlich weniger Kohlenstoffdioxid (CO_2) zu emittieren. Der deutsche Gesetzgeber hat daher CO_2 -Kontingente festgelegt, die gegenwärtig und zukünftig genutzt werden dürfen. Doch wer seine grundrechtliche Freiheit entfaltet, wer sich fortbewegt, wer heizt, Anlagen betreibt oder Gebäude errichtet, setzt CO_2 frei. Nahezu jegliches Verhalten ist – so das Bundesverfassungsgericht – mit dem Ausstoß von Kohlenstoffdioxid verbunden. Dann aber begrenzen die Kontingente Freiheit und sind über Generationen hinweg verhältnismäßig zu verteilen.

Dieser neue Grundrechtsschutz greift unter zwei engen Voraussetzungen. Erstens muss eine Entwicklung im Wesentlichen feststehen, die – wie die Erderwärmung – nicht einfach korrigiert werden kann. Sonst werden heute keine Weichen gestellt, die morgen sicher zu Grundrechtseingriffen führen. Hinzutreten muss – zweitens – ein intertemporales Budget, das die Gegenwart mit der Zukunft wie in der Zeit kommunizierende Röhren verbindet. Wird gegenwärtig mehr CO_2 emittiert, sind Treibhausgase in Zukunft – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – entsprechend freiheitswirksam einzusparen. Hinzutreten können Gefahrenschwellen, wenn die Erderwärmung auf über $1,5^\circ\text{C}$ im Vergleich zum vorindustriellen Niveau steigt. Diese Kippunkte intensivieren den Freiheitsschutz erheblich, bilden jedoch keine Voraussetzung. Das intertemporale Budget wird für den Klimaschutz angesichts dessen Komplexität, natürlicher Emissionsquellen, der technischen Entwicklung und des Pariser Klimaschutzabkommens bezweifelt. Die geforderte Planung verletze den Gestaltungsraum des Gesetzgebers und missachte die Grenzen der Planbarkeit. Diese Einwände betreffen vor allem den Klimaschutz. Das neue grundrechtliche Institut muss sie nur in Teilen aufnehmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Augsburg, im Oktober 2021

Gregor Kirchhof

