

Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume
zur kreditfinanzierten Finanzierung
von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen
im Freistaat Sachsen

Gutachten

im Auftrag der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag

zu den Handlungsmöglichkeiten, die nach Art. 95 der Sächsischen
Verfassung für eine Nettokreditaufnahme durch den Freistaat bestehen

vorgelegt von

Prof. Dr. Uwe Berlit

4. Juni 2024

Einleitung: Zum Problemhintergrund des Gutachtensauftrag.....	5
1. Einnahmeerhöhung	5
2. Ausgabenminderung; Aufgabenverlagerung auf Dritte	6
2.1 Ausgabenminderung/-umschichtung	6
2.2. Aufgabenverlagerung auf Dritte	6
3. Kreditaufnahme	7
4. Potentielle Handlungsmöglichkeiten	8
Teil A. Ausnahmen vom Verbot der Nettokreditaufnahmen	9
I. Der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts und seine Ausnahmen	9
1. Grundregel.....	9
2. Ausnahme aus konjunkturellen Gründen („Konjunkturkredit“).....	9
3. Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen	11
3.1 Begriff „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnliche Notsituationen“	11
3.2 keine „Kontrolle des Staates“	12
3.3 „Erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage	13
3.4 Veranlassungszusammenhang	15
3.5 Folgen einer „außergewöhnlichen Notlage“	17
4. Zum Verhältnis der Ausnahmetatbestände des Art. 95 Abs. 4 und 5 SächsVerf	20
4.1 Grundsatz	20
4.2 Abgrenzungsgebot	21
II. Mögliche Anwendungsfälle der Ausnahmeregelung	22
1. Vorüberlegungen	22
2. Klima- und Energie(preis)krise als „außergewöhnliche Notsituation“	23
2.1 Meinungsstand	24
2.2 Begründbarkeit einer „außergewöhnlichen Notlage“	25
2.2.1 „Die“ Klima- und Energie(preis)krise: Gesamtkrise oder einzelne „außergewöhnliche Notlagen“	25
2.2.2 Einzelne „außergewöhnliche Notlagen“ im Kontext der Klima- und Energie(preis)krise...26	
2.2.3 „Erwartbarkeit“ der Klima- und Energie(preis)krise	26
2.2.4 Fehlende staatliche Kontrolle	28
2.2.5 Veranlassungszusammenhang	28
2.2.6 Organisation/Rechtsform	30
3. Zwischenergebnis	31
Teil B: Finanzpolitische Spielräume jenseits der (förmlichen) Kreditaufnahme	31
I. Anwendungsbereich des Kreditaufnahmeverbots	31
1. „Einnahmen“ aus Krediten.....	32
1.1. Kreditbegriff; Nettokreditaufnahme	32
1.2 „implizite“ Staatsschulden	32
1.3 Vermögenserlöse.....	32
1.4 Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen.....	33

1.5 „Alternative“ Finanzierungsmodelle	33
1.6 Übernahme kommunaler Schulden	34
2. „Personaler“ Anwendungsbereich („Freistaat Sachsen“)	36
2.1 Haushalt des „Freistaates Sachsen“	36
2.2 juristisch selbständige Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts	36
2.3 Rückausnahme durch ein „Verbot der Verfassungsumgehung“?	37
3. Aufgabenverlagerung auf Dritte.....	38
4. Zwischenfazit.....	39
II. Konsequenzen für potentielle Handlungsspielräume für die Finanzierung von Klima-, Zukunfts- bzw. Transformationsinvestitionen	40
1. Problemüberblick	40
2. Umgehungsverbot.....	40
2.1 Keine Übertragung der unionsrechtlichen Zurechnungsregelungen	40
2.2 ausgewählte rechtsfähige Einheiten.....	41
2.2.1 Förderbanken	41
2.2.2 Immobiliengesellschaften	42
2.2.3 Straßeninfrastruktur	42
2.2.4 (kreditfähige) öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG).....	43
3. Parlamentarische Steuerung/Legitimation	44
Teil C. Versorgungsfonds	45
I. Der rechtspolitische Kontext.....	46
1. Systeme der Altersvorsorge.....	46
1.1 Allgemeine Rentenversicherung	46
1.2 Beamt:innenversorgung.....	47
1.3 AAÜG-Aufwendungen	48
2. Versorgungsfonds seit Mitte der 1990er Jahre	48
3. Zwischenergebnis	51
II. „Künftig“ entstehende Ansprüche als Bezugsgröße des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf.....	51
1. Zeitlicher Schnitt mit dem 1. Januar 2014	51
2. „künftig entstehende Ansprüche“	52
3. „künftige Versorgungsempfänger“	54
III. „auskömmliche Vorsorge“ als Bezugspunkt der finanzwirtschaftlichen Vorsorge.....	54
1. Bezugsgröße für „Auskömmlichkeit“	54
2. „Auskömmlichkeit“ als unbestimmter Rechtsbegriff (Wortlaut)	55
3. Entstehungsgeschichte.....	56
3.1 Gesetzesbegründung	56
3.2 Sachverständigenanhörung	58
3.3 Beratungen im Landtagsplenum	58
3.4 Zwischenergebnis zur Entstehungsgeschichte.	61
4. Systematik	61
4.1 Binnensystematik	61
4.2 „Außensystematik“	64
5. Sinn und Zweck.....	67

6. Zwischenergebnis zur Auslegung des Begriffs der „Auskömmlichkeit“	68
IV. Handlungsoptionen infolge der Inkongruenz von verfassungsgesetzlicher Absicherung und aktueller einfachgesetzlicher Ausgestaltung	69
1. unveränderte Beibehaltung des Generationenfondsgesetzes.....	69
2. Modifikationen des Generationenfondsgesetzes	70
V. Anlagestrategie des Generationenfonds	71
1. Allgemeines	71
2. „rentierliche“ Anlageformen	73
2.1 Unternehmensbeteiligungen.....	73
2.2. Darlehen an Dritte	74
2.3 Eigenunternehmen.....	74
Teil D. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen	76
Annex I: Gutachtensauftrag vom Januar 2024/Fragenkatalog	81
Annex II: Literaturverzeichnis	83

Einleitung: Zum Problemhintergrund des Gutachtensauftrag

Der Freistaat Sachsen steht vor großen Herausforderungen – auch in der Finanzpolitik.¹ Die drängenden Zukunftsaufgaben einer klimagerechten Umgestaltung aller Lebensbereiche,² vor allem auch der Wirtschaft, die Bewältigung der vielfältigen Folgen des demographischen Wandels, die Digitalisierung von Staat und Gesellschaft – gerade auch im ländlichen Raum –, die auch im Freistaat Sachsen – ungeachtet der im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Investitionsquote auf Landesebene – bestehenden Investitionsrückstände, die Bewältigung von Migrationsfolgen, der Krieg in der Ukraine, das derzeit unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum, die Auswirkungen auf die Steuer- und Ausgleichseinnahmen des Freistaates und die Rückführung der Kredite, die zur Bewältigung der Coronakrise aufgenommen wurden. Im Landeshaushalt treffen erhebliche Zusatzinvestitionsbedarfe auf nominal zwar steigende, real indes weitgehend stagnierende Einnahmen.

Mittel für neue/zusätzliche Ausgaben können nur dadurch generiert werden, dass anderweitig Ausgaben (durch Aufgabenstreichung, Veränderung der Erfüllungsstandards, Beeinflussung des Mengenaufkommens oder durch Verlagerung auf Dritte) gesenkt oder Einnahmen erhöht werden. Die Aufnahme von Schulden ist dabei – kurzfristig betrachtet – lediglich eine Sonderform der Einnahmenerhöhung, welche die Finanzierungslasten in die Zukunft verlagert und/oder streckt, sie soll hier – wie auch sonst üblich – terminologisch als eigene Kategorie geführt werden. Diese drei Optionen gelten unabhängig vom Aufgabenträger; sie sind nicht auf den Haushaltsplan i.S.d. Art. 95 Abs. 2 SächsVerf beschränkt und nachfolgend kurz zu skizzieren.

1. Einnahmeerhöhung

Die im Rahmen der regulären Finanzpolitik bestehenden und auszunutzenden Spielräume auf der Einnahmeseite sind überschaubar. Seine Einnahmen kann der Freistaat Sachsen jedenfalls nicht in erheblicher Höhe kurzfristig gezielt beeinflussen (z.B. im Bereich hebesatzabhängiger Steuern³ oder des Steuervollzuges); globale Minderausgaben sind ein Mittel, den Haushalt bei der Aufstellung auszugleichen, sind aber kein Instrument dauerhafter Kreditaufnahme.

Die Zuwendungen anderer Ebenen (EU, Bund) sind politisch gestaltet, regelgebunden und von schwer beeinflussbaren Zusatzkriterien abhängig. Hier können gezielte Lobbyarbeit (auf EU-Ebene) schon bei der Programmgestaltung und dann aktive Fördermittelabschöpfung

¹ S. nur Bielinski/Brandt/Windels, Investieren jetzt! – für Demokratie, Gerechtigkeit und Wohlstand in Sachsen. Studie im Auftrag des DGB Bezirk Sachsen und der Friedrich-Ebert-Stiftung – Landesbüro Sachsen, Dresden Februar 2024.

² Allein hier schätzen Calipel/Bizen/Pellerin-Carlin ([Institute für Climate Economics], European Climate Investment Deficit report. An investment pathway for Europes future, Paris Februar 2024, 1 f., 9 ff.) den jährlichen Investitionszusatzbedarf zur Erreichung der Klimaziele 2030 in den Unionsländern auf ca. 407 Mrd. Euro.

³ Die zum Haushaltgleich des sächsischen Doppelhaushalts 2023/24 erfolgte, deutliche Anhebung des Grunderwerbssteuerhebesatzes sollte Mehreinnahmen von ca. 240 Mio. € erwirtschaften (die u.a. von Transaktionszahlen und Immobilienpreisen abhängige Istzahl lag bis 15.3.2024 noch nicht veröffentlicht vor); s. Aue u.a., Länderfinanzbericht 2022, in: JBöffFin 1-2023, 2023, 17/235 (242).

Zusatzeffekte zeitigen, die quantitativ möglicherweise nicht unbedeutend, aber jedenfalls nicht stetig sind und keine belastbare Planung ermöglichen. Im Bereich der Steuern haben die Länder keine relevanten Rechtssetzungskompetenzen; der bestehende Verflechtungsgrad und das Finanzausgleichssystem sprechen nachhaltig gegen eine Strategie, die – auf Länderebene – auf Einnahmengestaltung durch eigene Steuergestaltungskompetenzen setzt. Dies schließt Veränderungen im Bereich der Steuern, bei denen die Ertragskompetenz bei den Ländern liegt, nicht aus, auch wenn hier partiell (Beispiel Vermögenssteuer) bereits fiskalisch die Hoffnungen größer sein mögen als die erwartbaren (Netto-)Effekte.

2. Ausgabenminderung; Aufgabenverlagerung auf Dritte

2.1 Ausgabenminderung/-umschichtung

Ausgabenverminderung ohne Aufgabenverminderung aktiviert allenfalls begrenzt Mittel für nachholende Investitionen oder proaktive Zukunftsgestaltung. Die Überprüfung bestehender Aufgaben nach Art, Umfang und Priorität ist eine Daueraufgabe, in deren Umsetzung qualitätsneutrale Rationalisierungsreserven bereits weitgehend ausgeschöpft sein dürften. Sie ist zudem politisch konfliktträchtig und fiskalisch nur begrenzt wirksam.

Bei einem unterstellten „Umschichtungsvolumen“ von 5 v.H. könnten bei einem Doppelhaushalt mit einem Volumen von insgesamt ca. 50 Mrd. jährlich ca. 1,25 Mrd. „aktiviert“ werden; das real umschichtbare Volumen dürfte indes deutlich niedriger liegen. Der erhebliche Investitionsstau,⁴ der (auch) im Freistaat Sachsen besteht,⁵ offenbart die Folgewirkungen einer Strategie, bei der u.a. aus fiskalischen Gründen auf notwendige Erhaltungsinvestitionen verzichtet wird – und dies in einem Land mit einer im Ländervergleich relativ hohen Investitionsquote; dabei ist der Bereich der Zukunfts- bzw. Transformationsinvestitionen noch nicht berücksichtigt.

2.2. Aufgabenverlagerung auf Dritte

Eine Aufgabenverlagerung auf Dritte (andere Träger öffentlicher Gewalt; private Dritte) ist – neben einer „Verlagerung“ der Finanzierungsverantwortung bei fortbestehender Aufgabenerledigungskompetenz – ein sektoral prinzipiell gangbarer Weg, stößt aber an unterschiedliche Grenzen. Art. 85 Abs. 2 SächsVerf schützt die Kommunen seit 2013 besser als bisher gegen Aufgabenübertragungen und macht diese als Mittel der Kostenverlagerung unattraktiver. Die Überantwortung der Aufgabenerledigung an (unselbständige) Sondervermögen des Landes kann Vorteile bei der Mittelbindung und -verwendung und im politischen Diskurs haben, das Kreditaufnahmeverbot auch für unselbständige Sondervermögen (Art. 95 Abs. 2 SächsVerf) macht diese unter fiskalischen Aspekten unattraktiv.

Bei einer Aufgabenverlagerung auf „private“ Dritte ist zwischen einer materiellen Privatisierung, bei der neben der Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung weitestgehend auch die Aufgabenerledigungs- und Gestaltungskompetenz abgegeben wird,

⁴ S. etwa Bardt u.a., Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analysen 118, Köln 2017; Wiss. Beirat beim BMWi, Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten, Berlin Juni 2020.

⁵ Bielinski u.a. (Fn. 1).

und den vielfältigen Formen einer „Organisationsprivatisierung“ zu unterscheiden, bei der eine bunte Vielfalt von Zwecken und Aufgaben erfasst wird. Für den – wie auch immer zu definierenden – Bereich der staatlichen Kernaufgaben ist dies indes ausgeschlossen.

Dazwischen stehen rechtlich selbständige, öffentlich-rechtlich organisierte Einheiten (insb. z.B. Anstalten und Stiftungen), die – durch Gesetz errichtet – mit der Durchführung bestimmter Aufgaben betraut werden, ohne dabei den Bindungen zu unterliegen, die (etwa auch insolvenzrechtlich) für private Gesellschaftsformen gelten, und für welche die Errichtungskörperschaft regelmäßig im Rahmen ihres Errichtungsaktes (Gesetz) eine Gewährträgerhaftung⁶ übernimmt. Dies macht sie für potentielle Kreditgeber attraktiv, weil die Haftung des Gewährträgers für die Verbindlichkeiten der Einheiten (einschließlich der von ihr aufgenommenen Darlehen und ausgegebenen Schuldverschreibungen) das Ausfallrisiko de facto eliminiert.

3. Kreditaufnahme

Erweiterung des finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraums durch Einnahmen aus einer Kreditaufnahme ist dem Kernhaushalt seit dem Wirksamwerden der „Schuldenbremse“ des Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf auch im Freistaat Sachsen verfassungsrechtlich grundsätzlich untersagt. Im Anschluss an Art. 109 Abs. 3 GG sind zwei Ausnahmefälle geregelt: die Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) und die Kreditaufnahmen in Notfällen (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf).

Die Analyse von Reichweite, Voraussetzungen und Grenzen der Ausnahmen vom Verbot der Nettokreditaufnahmen bilden den Gegenstand des ersten Hauptteils dieses Gutachtens. Grundlage ist dabei das geltende Verfassungsrecht in Bund und Ländern. Namentlich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimafonds⁶ sind die Kontroversen um die sog. Schuldenbremse, ihre Aufhebung oder doch Umgestaltung, und die Finanzierung der Transformations- und Zukunftsaufgaben im Lande wieder aufgeflammt. Fachlich sprechen zwar die besseren, zumindest beachtlichen,⁷ wenngleich nicht unbestrittenen⁸ Gründe zumindest für eine Umgestaltung, welche für bestimmte Transformationsbedarfe auch jenseits der „Notlagenkredite“ eine konditionierte Ausnahme vorsieht. Dies gilt allzumal angesichts der teils strikten Auslegung, welche die bundesverfassungsgesetzliche Schuldenbremse, z.B.

⁶ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

⁷ Heine/Herr, Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse, WD 2024, 21; Krahe/Schuster/Sigl-Glöckner, Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht?, in: JBÖffFin 2-2021, 2021, 91; Janeba, Schuldenbremse reformieren, nicht abschaffen, ifo-Schnelldienst 2/2024, 6; SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy-Brief 1/2024; Bachmann, Funktion von Staatsschulden und Reform der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 19; Bofinger, Dynamische Schuldenbremse: Mehr Spielräume für öffentliche Investitionen bei stabilen Staatsfinanzen, ffsifo-Schnelldienst 2/2024, 26; Wiss. Beirat des BMWK, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Berlin 13.10.2023, 12 ff.

⁸ Fuest/Potrafke, Ein Plädoyer für die Erhaltung der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 3; Feld, Zur Begründung der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 30.

in Bezug auf die Überjährigkeit von Sondervermögen und Fonds, durch das Klimafondsurteil gefunden zu haben scheint.⁹

Eine verfassungsändernde Mehrheit für eine Aufhebung oder doch investitionsfördernde Umgestaltung sowohl im Bund als auch – wegen der verfassungsgesetzlichen Umsetzung zusätzlich erforderlich – im Freistaat Sachsen steht bei realistischer Betrachtung indes auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.¹⁰ Selbst eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung der Länder zur Schaffung kreditfinanzierter Sondervermögen (z.B. Transformations- oder Klimaschutzinvestitionen) nach dem Vorbild des „Sondervermögens Bundeswehr“¹¹ bedürfte der Umsetzung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber im Freistaat.

4. Potentielle Handlungsmöglichkeiten

Vor diesem Hintergrund gilt die dem Verfasser gestellte Gutachtensfrage¹² nach den Handlungsmöglichkeiten, die nach Art. 95 SächsVerf für eine Nettokreditaufnahme bestehen, den bestehenden finanzpolitischen Handlungsspielräumen innerhalb des vorgegebenen verfassungsgesetzlichen Rahmens; vorausgesetzt wird, dass die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen stets gewährleistet bleibt.

- Der erste Hauptteil untersucht die Nettokreditaufnahmemöglichkeiten in Bezug auf den Staatshaushalt i.S.d. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 und 2 SächsVerf und dort insbesondere die in Art. 95 Abs. 4 bis 6 SächsVerf zugelassenen Ausnahmen (Teil A.).
- Finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume für die Initiierung, Förderung oder Durchführung zukunftsbezogener Investitionen in den durch Art. 95 Abs. 2 SächsVerf nicht erfassten Bereichen, also die Ausgabenvermeidung im Kernhaushalt durch Aufgabenverlagerung (s.o. 2.), ist Gegenstand des zweiten Hauptteils (Teil B.).
- Finanzwirtschaftlichen Optionen, welche die verfassungsgesetzliche Verpflichtung zur „auskömmlichen“ Vorsorge in Bezug künftige Versorgungslasten (Art. 95 Abs. 7 SächsVerf) dem einfachen Gesetzgeber belässt, also letztlich Umschichtungen im Ausgabenbereich, erörtert der dritte Hauptteil (Teil C.).

⁹ Zum Urteil s. nur Kirchhof, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende. Besprechung von BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3757; Meyer, Die Bremswirkung der Schuldenbremse – Zugleich Bemerkungen zu BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, DÖV 2024, 90; Henneke, BVerfG bettet Schuldenbremse in Haushaltsverfassungsrecht ein – eine neue Realität?, DVBl. 2024, 197; Pracht, Zur Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22), NVwZ 2023, 1906; Fisahn, Klimaschutz und Schuldenbremse, ZUR 2024, 67; Frankenberg/Preuß, Der Zweite Senat im Krisenmodus, KJ 2024, Heft 1 (i.E.). Erst die künftige Entscheidungspraxis wird klären, ob bestimmte Formulierungen in dem Urteil primär auf den entschiedenen Fall bezogen sind und einer konextgebundenen Interpretation bedürfen oder ob/welchen weitgehenden Gehalt sie haben; die hiermit verbundenen Fragen sind nicht Gegenstand des Gutachtens.

¹⁰ S. etwa Blesse u.a., Landtagspolitiker stehen zur Schuldenbremse bei wachsender Unterstützung für Investitionsklausel, ZEW-Kurzexpertise 21-01 v. 4.1.2021; s.a. LVZ v. 27.3.2024, 8 (Nächstes Großprojekt scheitert – Verfassungsänderung wird abgeblasen).

¹¹ Art. 87a GG i.V.m. dem Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögengesetz – BwFinSVerfG) v. 1.7.2022 (BGBl. I, 1030, geändert durch G. v. 22.12.2023, BGBl. I Nr. 412).

¹² Zu den Gutachtensfragen im Detail s. Annex I.

- Die Kernaussagen des Gutachtens werden unter Beachtung der einzelnen Gutachtensfragen abschließend zusammengestellt (Teil D.)

Teil A.

Ausnahmen vom Verbot der Nettokreditaufnahmen

I. Der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts und seine Ausnahmen

1. Grundregel

Nach Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf ist der Haushalt¹³ grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen – und setzt so Art. 109 Abs. 2 und 3 GG für den Freistaat Sachsen um. Das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot wird ausdrücklich auf rechtlich unselbständige Sondervermögen des Freistaates Sachsen erstreckt (Art. 97 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf).¹⁴

Dies setzt Sondervermögen als verfassungsrechtlich statthafte Ausnahme vom Gebot der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts voraus,¹⁵ ohne deren Voraussetzungen zu regeln oder zu begrenzen. Die Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot (Art. 95 Abs. 4 bis 6 SächsVerf) erstrecken sich auch auf die unselbständigen Sondervermögen,¹⁶ die dann mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet oder aus Zuführungen finanziert werden können, die (ganz oder teilweise) aus einer Kreditaufnahme im Kernhaushalt stammen können. Im letztgenannten Fall sind Grund und Höhe der Ausnahmekreditaufnahme in Bezug auf den Zeitpunkt nicht auf den der Mittelzuführung an das Sondervermögen,¹⁷ sondern nach dem insoweit grundsätzlich auch auf Sondervermögen anzuwendenden¹⁸ Prinzip der Jährlichkeit und Jährigkeit auf den des (geplanten) Mittelabflusses abzustellen.¹⁹

2. Ausnahme aus konjunkturellen Gründen („Konjunkturkredit“)

Art. 95 Abs. 4 SächsVerf nutzt die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eingeräumte Möglichkeit, auf die Auswirkungen von Konjunkturschwankungen symmetrisch zu reagieren, und erlaubt

¹³ Für die Zwecke des Gutachtens nicht zu vertiefen ist, ob dies nur den Haushaltplan oder – so die wohl überwiegende Meinung – auch den Haushaltsvollzug erfasst; zur Diskussion s. Stüber, Die Schuldenbremse im Haushaltsvollzug, DÖV 2018, 654.

¹⁴ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 33; LT-Drs. 5/11838, 11; s.a. HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783 u.a., juris-Rn. 230; VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 97 (zum Urteil s.a. Lenz, Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2022, 1108).

¹⁵ S.a. VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 161 ff. (zu 116 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV RP).

¹⁶ HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783 u.a., Rn. 233; Dreier/Heun/Thiele, GG, 3. Aufl., Art. 143d Rn. 12; Koriath/Müller, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, Gutachten Juli 2022, 10.

¹⁷ So noch Koriath/Müller (Fn. 16), 10.

¹⁸ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155 ff., 174 ff.

¹⁹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 208 (keine – gar voraussetzungslose – Übertragung nicht ausgeschöpfter Notlagenkreditermächtigungen).

dem Freistaat, zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuerschwankungen vom Verbot der Nettokreditaufnahme abzuweichen. In Phasen des konjunkturellen Abschwungs werden Defizite zugelassen, die mit Überschüssen im Aufschwung auszugleichen sind.²⁰ Der Freistaat Sachsen geht mit der konjunkturbedingten Ausnahmeregelung des Art. 95 Abs. 4 SächsVerf systematisch eigene Wege und orientiert sich weder an den Bestimmungen zum Bundeshaushalt noch an den Normen anderer Landesverfassungen,²¹ indem sie statt an eine – wie auch immer definierte²² – Produktionslücke oder an ein regionales BIP²³ an den Folgen konjunktureller Schwankungen auf die Steuereinnahmen des Landes anknüpft und dabei grundsätzlich die Nettokreditaufnahme zur Wiederauffüllung bis zu 99 v.H. vorsieht; bei verfassungssystematischer Auslegung ist auch eine mit qualifizierter Mehrheit zulässige Auffüllung auf 100 v.H. des nach Maßgabe des nach § 18 Abs. 3 SÄHO zu bereinigenden Durchschnittswertes als Normallage begrenzt.²⁴ Zweifel an der Grundgesetzkompatibilität der sächsischen Sonderregelung insb. mit Blick auf das Symmetriegebot²⁵ greifen letztlich nicht durch.²⁶ Art. 115 GG schließt andere, sachgerechte Ergebnisse versprechende Methoden zur Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals der „anormalen“ Konjunkturlage als am Produktionspotential orientierte Ansätze nicht aus.²⁷

Zweck der Regelung ist die Glättung konjunktureller Einnahmeschwankungen. Bereits dieser Zweck schließt eine systematische Nutzung für eine gezielte Stärkung investiver (zukunftsgestaltenden oder nachholenden) Ausgaben unabhängig davon aus, wie im Detail das Verfahren zur Bereinigung um Steuerrechtsänderungen und wesentliche strukturelle Entwicklungen (§ 18 Abs. 4 SÄHO) ausgestaltet ist und welche Anforderungen an den Verursachungsbeitrag konjunktureller Entwicklungen für Schwankungen bei den Steuereinnahmen zu stellen sind. Entscheidend ist die von der verfassungsgesetzlich durch die bereinigten Isteinnahmen bereinigte Normallage abweichende Steuereinnahmentwicklung, die als hinreichender Indikator für konjunkturelle Entwicklungen festgelegt ist; dieser im Verfassungstext unterstellte kausale Zusammenhang von Konjunkturentwicklung und

²⁰ Baumann-Hasske/*Berlit/Porzucek*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 39.

²¹ S. dazu ZDL, Übernahme von Art. 109 III 2 GG in Landesrecht (Übersicht und Rechtstexte), Rechtsstand Oktober 2023, <https://www.zdl-berlin.de/veroeffentlichungen/schuldenbremse/>.

²² Zu den Ansätzen für Konjunkturbereinigungsverfahren s. Schweisfurth/Jahn/Lück, in: Schweisfurth/Voß (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, 511.

²³ Lichdi/Harzen Dorf, Die Änderung der sächsischen Haushaltsverfassung – Schuldenbremse, Nebenhaushalte und Mehrbelastungsausgleich, SächsVBl. 2013, 201 (205)

²⁴ Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, 55; Baumann-Hasske/*Berlit/Porzucek*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 45.

²⁵ Scholz, Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie. Studie im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes, Juni 2021, 84 ff.; s.a. Ragnitz, Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, ifo-Dresden berichtet, Heft 1/2021, 36 (37): „von ihrer Konstruktion her zu restriktiv“.

²⁶ Für die Grundgesetzkonformität Baumann-Hasske/*Berlit/Porzucek*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 42; Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, 41.

²⁷ Dürig/Herzog/Scholz/*Kube*, GG. Art. 109 Rn. 184; Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1335) (Anknüpfung an die konjunkturbedingte Entwicklung nur der Steuern);

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Steuereinnahme muss mithin nicht hochsignifikant sein und auch nicht zusätzlich – dann unter Rückgriff auf andere Methoden – konkret plausibel gemacht werden, hat aber keinen Bezug zu Zusatzvoraussetzungen.

Mangels monokausaler Erklärungen für Konjunkturschwankungen und der qualitativ eindeutigen oder quantitativ klaren Abgrenzbarkeit von „regulären“ und „irregulären“, exogen verursachten Konjunkturschwankungen/-einbrüchen sind jedenfalls im Rahmen des Art. 95 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf auch solche Steuermindereinnahmen zu berücksichtigen, die aus „exogenen Schocks“ (Naturkatastrophen; außergewöhnliche Notsituationen) resultieren und nach Grund und Höhe mit diesen in einem sachlichen Zusammenhang stehen.²⁸ Der systematische Rückgriff zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen scheidet – allzumal bei zutreffender Bereinigung um strukturelle Effekte und Rechtsänderungen – jedenfalls an dem auf den regelmäßigen Haushaltsvollzug bezogenen „Glättungsziel“.

Davon zu trennen ist die – zu bejahende²⁹ – weitere Frage, ob im Rahmen von Notlagenkrediten nach Art. 95 Abs. 5 SächsVerf auch Steuerausfälle infolge der Notlage als „Aufwendung“ zu werten sind, die nach Grund und Höhe mit der Notlage in dem erforderlichen Veranlassungszusammenhang³⁰ stehen.³¹ Bei gleichzeitiger Anwendung beider Ausnahmetatbestände sind die krisenbedingten Einnahmeausfälle zu ermitteln und nachvollziehbar von konjunkturbedingten Einnahmeausfällen abzugrenzen.³²

3. Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

Art. 95 Abs. 5 SächsVerf greift die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffnete Option auf, eine Kreditaufnahme auch bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen (künftig auch: Notlagen) zuzulassen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die insoweit auch im Wortlaut an Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG angelehnte Regelung³³ streitet durchgreifend dafür, dass die zum Bundesverfassungsrecht gefundene Auslegung auf Art. 95 Abs. 5 SächsVerf zu übertragen ist³⁴ und das Landesverfassungsrecht die Anforderungen jedenfalls nicht absenken darf.

3.1 Begriff „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnliche Notsituationen“

Nach dem Klimafonds Urteil des Bundesverfassungsgerichts³⁵ beschreibt der Begriff der „Naturkatastrophe“ unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben,

²⁸ Das Konzept des „notlagenspezifischen Konnexitätsprinzips“ (BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 127) greift auch insoweit.

²⁹ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 51.

³⁰ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 124 ff.

³¹ Dazu A.I.3.4.

³² BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 205.

³³ LT-Drs. 5/11838, 14 übernimmt einzelne Passagen aus der Begründung des Gesetzentwurfes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410, 11).

³⁴ Koriath/Müller (Fn. 16), 12; Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) Rechtsgutachterliche Stellungnahme, September 2020, 6 ff.

³⁵ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 103 (unter Hinweis auf Dreier/Heun, GG. 3. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 44).

Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen. Für den Begriff der „außergewöhnlichen Notlage“ hält es eine im Kontext des Staatsschuldenrechts stehende, haushaltsspezifische Interpretation (in Abgrenzung zu Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG) für erforderlich, die auch außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage umfasst. Im Anschluss an die Begründung zum Entwurf des verfassungsändernden Gesetzes³⁶ soll eine „außergewöhnliche Notsituation“ auch bei einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“ vorliegen, falls deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind, aber auch bei einem „Ereignis von positiver historischer Tragweite“ wie der deutschen Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst.

Mangels „Außergewöhnlichkeit“ der Notsituation kein Anwendungsfall dieser Norm sind bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs, die der „Konjunkturkomponente“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG/Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) zugeordnet werden.

3.2 keine „Kontrolle des Staates“

Für das an Art. 122 Abs. 2 AEUV angelehnte Tatbestandsmerkmal, dass sich die außergewöhnliche Notsituation auch der Kontrolle „des“ Staates entziehen muss, stellt das Bundesverfassungsgericht³⁷ maßgeblich auf ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses ab. Dadurch sollen mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausdrücklich ausgeschlossen werden; Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, sollen nicht mit Notkrediten finanziert werden (dürfen).³⁸ Diese Zwecksetzung hilft auch über den scheinbaren Widerspruch hinweg, dass die Notlage sich einerseits der Kontrolle des Staates entziehen muss, sie andererseits durch kreditfinanzierte staatliche Maßnahmen angegangen werden soll: Es geht um nicht (gezielt) selbst geschaffene Notsituationen, deren bereits eingetretene oder drohende Folgen nicht mehr mit den Mitteln der „ordentlichen“ Haushaltswirtschaft bewältigt werden können und (auch) in diesem Sinne „außerordentlich“ sind.

Ob mit dem nicht zur Kontrolle tauglichen „Staat“ allein die staatlich verfasste Einheit gemeint ist, welche in Reaktion auf die Notlage zu deren Bewältigung kreditfinanzierte Bewältigungsmaßnahmen zu treffen beabsichtigt, insoweit alle grundgesetzgebundenen Einheiten öffentlicher Gewalt gemeint sind oder gar auch von einzelnen Staaten oder der Staatengemeinschaft (mit verursachte) Ereignisse umfasst sind, wird nicht näher ausgeführt. Bereits die in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b LV RP geregelte Ausnahme in Fällen eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation³⁹ hatte indirekt diese Frage aufgeworfen, weil es um die Zurechnung bundesgesetzlich veranlasster Steuermindereinnahmen an ein Land geht, das an dieser Gesetzgebung lediglich über den

³⁶ BT-Drs. 16/12410, 11.

³⁷ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 109.

³⁸ So bereits v. Mangoldt/Klein/Starck/G. Kirchhof, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 100.

³⁹ Dazu Schiller, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung, 2013, 117 f., 121 f.; Brocker/Droege/Jutzi/Droege, LV Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 117 Rn. 20 ff.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Bundesrat mitwirkt, dort aber keine Vetoposition hat. Im Schrifttum ist die Möglichkeit solcher „Strukturanpassungskredite“ u.a. wegen der Zurechnung bundesgesetzlicher Steuerregelungen auch an das Land als grundgesetzwidrig verworfen worden.⁴⁰ Dem ist im Ergebnis letztlich wohl zuzustimmen, weil der Bundesgesetzgeber nach dem Gebot der Bundestreue⁴¹ keine steuerrechtlichen Regelungen treffen darf, die ein Land in eine nach dem Umfang der Steuerausfälle außergewöhnliche Notlage bringen. Eine den Nationalstaat übergreifende Zurechnung durch öffentliche Einheiten (mit) verursachte (oder durch diese kontrollier- und abwendbare) außergewöhnliche Notsituation scheidet indes aus.

Erheblicher Auslegungsbedarf bleibt auch hinsichtlich der apodiktischen, eingänglichen Wendung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Folgen von Krisen, „die lange absehbar waren“, nicht mit Notlagenkrediten finanziert werden dürfen. Eine sachlich oder zeitlich unbeschränkte Haftung für jegliches mitverursachendes vergangenes staatliches Handeln, das nicht hinreichend vorausschauend war, widerspräche dem im Demokratieprinzip angelegten Grundsatz der „Herrschaft auf Zeit“ und kann hiervon nicht umfasst sein. Die staatliche Zulassung der zivilen Nutzung von Atomenergie nimmt bei einer nicht durch eine Naturkatastrophe, sondern (wesentlich) durch technisches Versagen oder unzureichende Schutzvorkehrungen gegen Naturkatastrophen bedingten Kernschmelze dem Ereignis selbst und vor allem seinen Folgen nicht die Eigenschaft einer „außergewöhnlichen Notsituation“. Bei einer kontextbezogenen Auslegung sind mit dieser Formel lediglich „Krisen“/Notsituationen auszugrenzen, die aus einer ex ante-Perspektive nach Art, Umfang/Folgen und Zeitpunkt des Schadenseintritts mit einer so hohen Wahrscheinlichkeit vorhersehbar waren, dass sich bei einer verfassungsgemäßen Politikgestaltung nach Grund und Umfang bestimmte Vorsorge- oder Gegenmaßnahmen aufgedrängt hätten, die trotz Sichtbarkeit der Gefahr aber nicht (hinreichend) ergriffen worden sind.

„Kontrolle“ des Staates bedeutet mehr als Beeinflussbarkeit. Die „außergewöhnliche Notlage“ bzw. deren Folgen dürfen nicht – in Entstehung, Umfang oder Dauer – durch Maßnahmen des Staates (Ge- oder Verbote; Einsatz von Finanzmitteln; sonstige Anreize) ohne schädliche Nebenwirkungen direkt oder indirekt vollständig oder im Wesentlichen soweit der Steuerungsmacht des Staates unterliegen, dass sie in problemadäquater Zeit unter die „Erheblichkeitsschwelle“ gesenkt werden können.

3.3 „Erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage

Dass zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf eine kausale Beziehung bestehen muss,⁴² ergibt sich aus der Tatbestandsvoraussetzung, dass die Notsituation eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage zur Folge haben muss.

Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Staates auf die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss

⁴⁰ Schmidt, Bundesgesetzgebung ist kein Terrorakt. Zur Grundgesetzwidrigkeit der Strukturanpassungskredite nach der rheinland-pfälzischen Schuldenbremse, DÖV 2014, 916.

⁴¹ Dazu Bauer, Die Bundestreue, 1992.

⁴² BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 111 f.; s.a. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 151; Dürig/Herzog/Scholz/Kube, GG, Art. 115 Rn. 188 <Okt. 2009>; v. Mangoldt/Klein/Starck/Wendt, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 51; Dreier/Heun, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45.

den Gesamthaushalt spürbar belasten; bei nur „unerheblichen“ Folgen ist der Haushaltsgesetzgeber auf Umschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen verwiesen.⁴³ Der Finanzbedarf muss also derart hoch sein, dass er im Rahmen der planmäßigen, „ordentlichen“ Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann.⁴⁴ Bezugspunkt ist damit letztlich das Haushaltsvolumen.

Anhaltspunkt für eine Quantifizierung der „Erheblichkeit“ gibt das Bundesverfassungsgericht indes nicht. Auch Art. 109 Abs. 2 GG/Art. 95 Abs. 4 SächsVerf sehen eine starre Grenze im Sinne einer betragsmäßigen Bezifferung der „Erheblichkeit“⁴⁵ ebensowenig vor wie eine bestimmte Mindestquote einer einnahme- oder ausgabebezogenen Haushaltskenngröße. Dies ist auch nicht sinnvoll. Für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁴⁶ Mit Blick auf die weitgehende Bindung der Haushaltsmittel durch (teils übergeordnetes) Recht und einer „beweglichen Masse“ von (grob geschätzt) maximal 10 v.H. (real meist deutlich niedriger) muss in einem ersten Schritt jedenfalls ein (zusätzlicher) Finanzbedarf in Höhe von 1 v.H. des Haushaltsvolumens bzw. – mit Blick auf die Aufstockungsregelung bei Konjunkturkrediten (Art. 95 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf) – der bereinigten Steuereinnahmen stets als „erheblich“ gewertet werden. Eine Unterschreitung dieser Schwelle bleibt dabei im Rahmen des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums, der dem Gesetzgeber in Bezug auf die „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung zukommt, möglich. Die Anforderungen an eine nachvollziehbare Begründung wachsen mit dem Grad der Unterschreitung; berücksichtigungsfähig sind dabei u.a. die allgemeine Haushaltslage, im Vergleich zu anderen Ländern besondere Haushaltsbelastungen sowie etwaige sonstige temporäre Zusatzbelastungen, die für sich allein nach Ursache oder Höhe (noch) keiner „außergewöhnlichen Notsituation“ entspringen (Belastungs“kumulation“).

Folge ist aber auch, dass eine bestimmte Krisenlage nicht notwendig im gesamten Bundesgebiet und in allen staatlichen Haushalten gleichermaßen eine Situation bewirken muss, die als „außergewöhnliche Notlage“ einzustufen ist. Dies gilt nicht nur für regional begrenzte Naturkatastrophen (z.B. die Hochwasserkatastrophen 2002 und 2013 in Sachsen sowie 2021 im Ahrtal), sondern auch für exogen veranlasste Krisensituationen, die je nach regionaler Sozial- oder Wirtschaftsstruktur oder Spezifika der Haushaltssituation die Schwelle zur „außergewöhnlichen Notsituation“ auch lediglich regional überschreiten können. Trifft etwa ein exogen verursachter erheblicher Energiekostenanstieg auf eine regionale Wirtschaftsstruktur, die wegen ihres hohen Energieverbrauchs davon im Ländervergleich überproportional betroffen ist, kann dies zu einer regionalen „außergewöhnlichen Notsituation“ führen.⁴⁷

⁴³ BVerfG, ebd., Rn. 112 (unter Hinweis auf Christ [Fn. 27], NVwZ 2009, 1333 (1339)).

⁴⁴ VerfGH RP, U. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 105

⁴⁵ Bei einem prognostizierten Gesamtkreditbedarf von mehr als einer Mrd. Euro hat der VerfGH RP (U. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 131) ohne nähere Begründung die Erheblichkeit angenommen.

⁴⁶ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, 122.; VerfGH RP, U. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 105 f.

⁴⁷ Wieland, Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, Februar 2023; Korioth/Müller [Fn. 16]).

3.4 Veranlassungszusammenhang

Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Kreditaufnahmeermächtigung ist, dass zwischen der Notsituation und der Verschuldung nach Grund und Höhe ein Veranlassungszusammenhang im Sinne eines sachlichen Zusammenhangs besteht („notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip“).⁴⁸ Die konkret zu bezeichnende „Notsituation“ muss der (wesentliche) sachliche Anlass für den Finanzbedarf sein, dessen Deckung die Kreditaufnahme dienen soll, und bildet deren Grund und Grenze. Die mit der Feststellung durch den Haushaltsgesetzgeber notwendig verbundene, hinreichend genaue Umschreibung der Notsituation muss für die Öffentlichkeit die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klarstellen und zugleich in transparenter Weise verdeutlichen, zur Bewältigung welcher Krise von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird.⁴⁹ Neben der Transparenzwahrung hat das die Bezeichnung Warnfunktion und soll – auch wegen ihrer Umgrenzungsfunktion – eine besonders sorgfältige Prüfung von Bestehen der Notsituation und der Notwendigkeit einer Überschreitung der Kreditobergrenzen veranlassen.⁵⁰

Dieser Veranlassungszusammenhang grenzt auf abstrakter Ebene zweckgerichtete Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituationen von der Kreditaufnahme für allgemeinpolitische Maßnahmen ab, die allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.⁵¹ Die durch Kredit zu finanzierenden Maßnahmen müssen insgesamt – in ihrem Zusammenwirken⁵² – geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern; dies umfasst auch Maßnahmen zur Linderung von deren finanzwirtschaftlichen ökonomischen, sozialen oder sonstigen Folgen. Die Maßnahmen sind – schon mangels klarer Abgrenzbarkeit unmittelbarer und mittelbarer Krisenfolgen – neben dem Ausgleich von Steuerausfällen nicht auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage beschränkt.⁵³ Umfasst sind daher auch solche Folgekosten und Nebenzwecke, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Notsituation aufweisen, etwa Hilfsmaßnahmen im wirtschaftlichen Bereich, Steuersenkungen und Bereitstellung von Garantien, sofern sie nicht im Wesentlichen anderen Zwecken als der Notsituationbewältigung dienen und nur „bei deren Gelegenheit“ ergriffen werden.⁵⁴ Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an den Verursachungszusammenhang nach der Art der Notsituation und den zu ihrer Bekämpfung sowie zur Anpassung und Nachsorge gebotenen Maßnahmen.⁵⁵

⁴⁸ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 124 ff.; s. bereits VerfGH RP, U. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 105 f.; Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen. Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2021, 97 (100 f.); Gröpl, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2525).

⁴⁹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 130.

⁵⁰ Ebd., Rn. 131.

⁵¹ Ebd., 133

⁵² S.a. BVerfG, U. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (140), Schwarz, Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, 74 (77).

⁵³ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 136

⁵⁴ VerfGH RP, U. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 109 (unter Verweis auf Schwarz [Fn. 52], COVuR 2020, 74 [77]; Meickmann (Fn. 48), NVwZ 2021, 97 [100 f.]; Gröpl (Fn. 48), NJW 2020, 2523 [2525]))

⁵⁵ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 135.

Für die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation sowie für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge kommt dem Gesetzgeber ein – mit entsprechenden Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren verbundener⁵⁶ – Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle – auch vor dem Hintergrund der (durchaus heterogenen und gerade in Sachen Verschuldung divergierenden) Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft – unterliegt.⁵⁷ Den auch zeitlichen Bezug zwischen Notsituation und Kreditaufnahme unterstreicht, dass sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengt, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind.⁵⁸

Bei bestehender Veranlassungskonnexität nach Grund und Höhe ist neben der Prüfung der Eignung zu Krisenbewältigung keine umfassende Erforderlichkeits- oder Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.⁵⁹ Insbesondere besteht keine „Subsidiarität“ der Kreditaufnahme insoweit, als (gar zweckgebundene) Rücklagen ganz oder vollständig aufzulösen,⁶⁰ Vermögenswerte zu veräußern, Umschichtungen im Haushalt vorzunehmen oder Möglichkeiten der Einnahmeerhöhung vollständig auszuschöpfen sind. Auch besteht kein Grundsatz der „haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit“.⁶¹

Das vom Bundesverfassungsgericht für Konjunktur- bzw. Notlagenkredite entwickelte Jährlichkeitsprinzip ist schon nicht auf andere Kreditermächtigungen übertragbar (z.B. Art. 95 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf). Immanent wirft diese Passage die Frage auf, wie mehrjährige Maßnahmen (z.B. Baumaßnahmen) zu berücksichtigen sind, bei denen die Kosten über mehrere Jahre verteilt anfallen. Das übliche, Planungssicherheit organisierende haushaltsrechtliche Mittel hierfür ist eine Verpflichtungsermächtigung. Zweifel an deren

⁵⁶ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 149 ff.; s.a. HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 254 ff.

⁵⁷ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 137 ff., 142; so bereits HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 248; VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 104, 106, 110.

⁵⁸ Ebd., Rn. 138.

⁵⁹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 145 ff.; VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 111; Meickmann (Fn. 48), NVwZ 2022, 106 (110); Iwers, Kreditaufnahme in Notlagen, Gutachten Parlament. Beratungsdienst LT Brandenburg, 4.11.2020, 30 ff.; Koriotoh, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (733); a.A. etwa noch von Mangoldt/Klein/Starck/Wendt, GG. Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Henneke, GG. 15. Aufl., Art. 109 Rn. 153; Friauf/Höfling/Pünder, GG, Art. 115 Rn. 145 f.; Classen/Sauthoff/Mediger/Koriotoh, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl. 2023, Art. 65 Rn. 25; für einen Regelvorrang der rechtlich möglichen Auflösung nicht zweckgebundener/-bestimmter Rücklagen auch Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 51.

⁶⁰ Zu Recht keine weitere Beachtung gefunden hat ein Judikat des NdsStGH (U. v. 30.9.2011 – StGH 1 /10, LVerfGE 22, 351), das eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage als von Verfassungs wegen zu den Krediten gehörig erachtet hatte.

⁶¹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 148; a.A. noch HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783 u.a., juris Rn. 252 (unter Berufung u.a. auf BVerfG, B. v. 18.1.2006 – 2 BvR 2194/99, BVerfGE 115, 97 [115]); im Sinne einer Prüfpflicht differenzierend insoweit in Bezug auf nicht zweckgebundene Rücklagen VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – 2022 – VGH N 7/21, Rn. 114.

Einsatz bei einem durch einen Notlagenkredit finanzierten Vorhaben ergeben sich aus in der Reichweite unklaren, weil nicht ausdrücklich auch auf den Fall der Verpflichtungsermächtigung bezogenen Äußerungen zum Verfall von Kreditermächtigungen bei nicht kassenwirksam gewordener Inanspruchnahme im jeweiligen Haushaltsjahr⁶² und dessen Hinweis, es sei nicht ersichtlich, warum der durch Verpflichtungsermächtigungen erstrebten Planungssicherheit bei einer „langfristig angenommenen Krisensituation nicht mit jährlich wiederholten Feststellungen (...) ausreichend begegnet werden könnte“.⁶³ Die vom Bundesverfassungsgericht konzeptionell mehrfach betonte zeitliche Kongruenz (Deckung) von Feststellung der Notsituation, Bemessung der Kreditermächtigung und Mittelabfluss weist darauf, dass das bekannte, bewährte und transparente Mittel der Verpflichtungsermächtigung bei Notlagenkrediten nicht zur Anwendung kommen soll. Auch wenn es insoweit an einer ausdrücklichen Klarstellung oder einer tragfähigen Begründung in dem Urteil fehlt, vermeidet nur eine jährliche Mittelzuweisung auf der Grundlage einer entsprechenden Feststellung verfassungsrechtliche Restrisiken für den Fall,⁶⁴ dass sich der SächsVerfGH dieser Lesart der Entscheidung der Bundesverfassungsgerichts auch für das Landesverfassungsrecht anschließen sollte.

3.5 Folgen einer „außergewöhnlichen Notlage“

Liegen die Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 2 Satz 3 GG/Art. 95 Abs. 5 Satz 1 SächsVerf vor, ist der Landtag zu deren Feststellung unter nachfolgender Kreditaufnahme berechtigt, aber nicht verpflichtet. Dabei hat er die erforderlichen Mehrheiten zu beachten (Art. 95 Abs. 6 Satz 1 und 2 SächsVerf)⁶⁵ und einen Tilgungsplan aufzustellen (Art. 95 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf).⁶⁶

Bei bestehendem Veranlassungszusammenhang hat das Parlament – auch als Budget- und Gesetzgeber – einen breiten Gestaltungsspielraum, in welchem Umfang es eine eröffnete Kreditaufnahmeoption ausschöpft (oder auf andere Möglichkeiten der Deckung des Finanzbedarfs zurückgreift) und ob es die Maßnahmen im Kernhaushalt etatisiert oder ein (rechtlich selbständiges oder unselbständiges) Sondervermögen schafft. Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen für Sondervermögen⁶⁷ werden durch

⁶² BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 173; nach dem Kontext ist auch diese Passage nicht auf Art. 95 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und 5 SächsVerf übertragbar oder gar sonst auf „aufgesparte“ Kreditermächtigungen jenseits von Konjunktur- bzw. Notlagenkrediten anzuwenden. Bindungswirkung für die Auslegung und Anwendung von Landesverfassungsrecht entfaltet sie mit Blick auf die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) auch in Ansehung der Harmonisierung der Grundsätze für das Haushaltsrecht (Art. 104 Abs. 4 GG) ebenfalls nicht.

⁶³ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 212.

⁶⁴ S.a. Koriath, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ v. 20.11.2023, 9 f.

⁶⁵ Dazu Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 53 ff.

⁶⁶ Ebd., Art. 95 Rn. 56 f.

⁶⁷ Dazu eingehend Maier-Bledjian, Sondervermögen des Bundes, 2011; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, 167 ff., 178 ff.; knapp Waldhoff, Was ist eigentlich ... ein Sondervermögen, JuS 2022, 319 f.; im Überblick Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, 830 ff.; Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 93 Rn. 53.

Art. 109 Abs. 2 Satz 3 GG/Art. 95 Abs. 5 SächsVerf weder erweitert noch eingengt. Weil Sondervermögen die Vollständigkeit und Einheit des Haushalts tangieren, dessen Transparenz einschränken, das Jährlichkeitsprinzip berühren können und wegen der Mittelbindung mit dem Nonaffektionsprinzip konfliktieren, stehen die in Art. 95 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf auch haushaltsverfassungsrechtlich als möglich vorausgesetzten Sondervermögen in der verfassungspolitischen Kritik insbesondere auch der Rechnungshöfe der Länder⁶⁸ und bedürfen jedenfalls einer parlamentsgesetzlichen Grundlage. Die ausdrückliche Erwähnung in Art. 95 Abs. 2 SächsVerf sperrt dabei eine Übertragung der vom HessStGH⁶⁹ entwickelten, auch immanently zu hohen Anforderungen an die Errichtung von Sondervermögen. Bei (partiell) durch Notlagenkredite finanzierten Maßnahmen spricht vor allem die geforderte Veranlassungskonnexität für eine gesonderte Ausweisung, weil sie die Zweckbindung transparenter gestaltet.

Auch bei einer Ausgliederung in ein Sondervermögen greift indes das Haushaltsprinzips der Jährlichkeit und Jährigkeit. Bei Notlagenkrediten wachsen bei wiederholter oder mehrjähriger Nutzung der Möglichkeiten die Darlegungslasten: „Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.“⁷⁰ Auf die Abgrenzung der Ausnahmetatbestände bezogen sind die besonderen Anforderungen an die Darlegungslast des Gesetzgebers bei der notwendigen Abgrenzung einer notlagenbedingten Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 2 Satz 3 Alt. 2 GG/Art. 95 Abs. 5 SächsVerf) vom Anwendungsbereich der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten bei Konjunkturschwankungen (Art. 109 Abs. 2 Satz 3 Alt. 1 GG/Art. 95 Abs. 4 SächsVerf).⁷¹ Dass nicht schon jede wirtschaftliche Krisensituation mit einer außergewöhnlichen Notsituation gleichzusetzen ist,⁷² schließt es nicht aus, bei gegebener, dem Grunde nach zur Kreditaufnahme berechtigenden außergewöhnlichen Notsituation nicht durch allgemeine Konjunkturschwankungen verursachte Einnahmeausfälle, für die ein entsprechender Veranlassungszusammenhang besteht, bei der Bemessung des Kreditbedarfs einen zur Haushaltsstabilisierung erforderlichen Notlagenaufwand zu berücksichtigen;⁷³ erforderlich ist indes eine nachvollziehbare Abgrenzung und Bemessung der Effekte.

Die vom Bundesverfassungsgericht aus den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit der abgeleiteten Anforderungen, die auch für Sondervermögen greifen, erschweren es – wird eine nicht zwingende Übernahme für die Auslegung auch des Art. 95 SächsVerf unterstellt – in Verbindung mit der Definition der „außergewöhnlichen Notsituation“ und dem notlagenspezifischen Konnexitätsprinzip eine Notlagenkreditaufnahme bei mittelfristigen Transformationsaufgaben, die verfassungsgesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen,

⁶⁸ S. nur Münchner Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder v. 25.4.2023 „Notlagenkredite nicht überdehnen, Schuldenbremse einhalten, Schwachstellen bei Krisenbewältigung beseitigen“; Jahresbericht 2022 des SächsRH, Band II, Anm. 25 (09).

⁶⁹ HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 155 ff.

⁷⁰ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 151.

⁷¹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 153.

⁷² Ebd., Rn. 153.

⁷³ S.u. A.I.4.2.

schließen sie aber bei Hinzutreten besonderer Umstände⁷⁴ nicht aus.⁷⁵ Bei mittelfristig angelegten Krisenbewältigungsmaßnahmen bewirkten die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit nach dieser ausdrücklich auf die Konjunktur- und Notlagenkredite beschränkten, so auch nicht auf andere verfassungsgesetzliche verankerte Kreditermächtigungen übertragbaren Auslegung nicht nur, dass die jeweiligen Kreditermächtigungen jeweils auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogen werden und dann in diesem Jahr kassenwirksam werden müssen, ohne dass – so das Bundesverfassungsgericht in Abgrenzung zu „gewöhnlichen Kreditermächtigungen“ – nach Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG für notlageninduzierte Kreditermächtigungen eine Ausnahme von diesen Grundsätzen normiert wäre.⁷⁶ Bei Notsituationen oder Wirkungen, die über den Zeitraum eines Jahres anhalten und fortdauernden Kreditbedarf veranlassen, müssten dann bereits die Beschlüsse zur Überschreitung der Kreditobergrenze des Bundes (inkl. Tilgungsplan) (Art. 115 Abs. 6 Satz 6 und 7 GG), denen die Beschlüsse nach Art. 95 Abs. 5 SächsVerf entsprechen, nach Jahren getrennt ergehen, um dem äußerlichen Prinzip der Jährlichkeit im Rahmen der Ausnahmeregelung (Art. 109 Abs. 3 Satz, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG/Art. 95 Abs. 4 bis 6 SächsVerf) Rechnung zu tragen.⁷⁷

Dies unterwirft nicht zwingend auch die mit qualifizierter Mehrheit zu treffende Feststellung zum Vorliegen einer „außergewöhnlichen Notlage“ selbst dem Jährlichkeitsprinzip.⁷⁸ Es lässt bei einer nach hinreichend valider Prognose voraussichtlich mehrere Haushaltsjahre umfassender „außergewöhnlicher Notsituation“ grundsätzlich – allzumal bei den im Freistaat Sachsen üblichen, auch bundesverfassungsrechtlich zulässigen Doppelhaushalten unter „Überplanung“ von zwei Rechnungsjahren⁷⁹ – auch eine das jeweilige Haushaltsjahr übergreifende Feststellung zu. Weder die im Demokratieprinzip angelegte Revisibilität parlamentarischer Entscheidungen noch das Haushaltsverfassungsrecht schließen „überjährige“ Bindungen oder rechtliche bzw. faktische Verpflichtungen aus, die nicht ohne

⁷⁴ Hieran knüpfen zu Recht die Gesetze in Bremen (Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 v. 14.4.2023, BremGBI.2023, 264; dazu Wieland [Fn. 47]); und dem Saarland an (Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ v. 8.12.2022, Amtsbl. SL 2022, 1511; s. dazu Koriath/Müller [Fn. 16]); s.a. Bauer/Peters, Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse, WD 2023, 314; Bauer, Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse. Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, Saarbrücken Juli 2021.

⁷⁵ Dazu unten A.I.

⁷⁶ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 173. Das BVerfG hatte ersichtlich aber keinen Doppelhaushalt zu beurteilen. Die Wortlautidentität von Art. 93 Abs. 3 SächsVerf und Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG zwingt nicht durchgreifend zur einer Übertragung, soweit diese gerade in Krisenlagen deren Bewältigung ohne zwingenden finanzwirtschaftlichen Zweck zu erschweren geeignet wäre. Art. 95 Abs. 2 Satz 3 SächsVerf normiert zudem – neben Art. 93 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf – eine verfassungsunmittelbare Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit.

⁷⁷ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 172. Die insoweit „kreative“ Auslegung des BVerfG war zumindest in dieser Rigidität überraschend und ist selbst dann, wenn sie dem Grunde nach künftig im Freistaat Sachsen übernommen werden sollte, weiter auszuformen.

⁷⁸ S.a. VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VG N 7/21, Rn. 130 (Erstreckung des Beschlusses zur Notsituation auf einen mehrjährigen Zeitraum); strikter wohl Koriath (Fn. 64), 4 f.: jährliche Beschlussfassung über das (Fort)Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation.

⁷⁹ Insoweit – unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Risiken – wie hier Koriath (Fn. 64), 7 ff.

Weiteres rückgängig zu machen sind.⁸⁰ Auch dann müssen indes für jedes Haushaltsjahr, das von der Feststellung umfasst wird, das (voraussichtliche) Fortbestehen der „außergewöhnlichen Notsituation“ und ihrer Gegenmaßnahmen erfordernden Folgen sowie die notlagenspezifische Konnexität nach Grund und Höhe dargelegt werden, und zwar um so detaillierter, je weiter die Prognosen reichen.⁸¹ Ergänzend bestehen dann aber Beobachtungs-, Kontroll- und ggfls. Korrekturpflichten des Gesetzgebers.

4. Zum Verhältnis der Ausnahmetatbestände des Art. 95 Abs. 4 und 5 SächsVerf

4.1 Grundsatz

Art. 95 Abs. 4 (Konjunkturkredit) und Abs. 5 (Notlagenkredit) SächsVerf umschreiben im Ansatz je eigenständige Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf), für die der verfassungsändernde Gesetzgeber jeweils unterschiedliche Verfahrensregelungen (Art. 95 Abs. 6 SächsVerf) sowie – mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Einsatz von Steuermehreinnahmen bei einem Konjunkturkredit zur Schuldentilgung (Art. 95 Abs. 4 Satz 3 SächsVerf) – auch eine besondere Tilgungsregelung geschaffen hat. Beiden Ausnahmeregelungen ist die Reaktion auf einen besonderen Finanzbedarf gemein. Schon wegen der unterschiedlichen Mehrheiten für den Feststellungsbeschluss nach Art. 95 Abs. 6 SächsVerf sind beide Ermächtigungen auch in der Anwendung getrennt zu halten und dürfen hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen nicht „vermischt“ werden.

Die systematische Abgrenzung der Tatbestände ändert indes nichts daran, dass die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen gleichzeitig vorliegen können. Beide Regelungen können nebeneinander („parallel“) angewendet werden,⁸² auch wenn sie nicht in einem strikten Exklusivitäts- oder Spezialitätsverhältnis stehen, gehen Maßnahmen zur Notlagenbewältigung vor.⁸³ Art. 95 Abs. 4 SächsVerf ist insbesondere keine abschließende, bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Anwendung des Art. 95 Abs. 5 SächsVerf ausschließende Regelung zur Reaktion auf exogen verursachten Steuermindereinnahmen. Diese Regelung rechtfertigt nach Grund und Höhe eine Kreditaufnahme allein zur Bewältigung der finanzwirtschaftlichen Folgen bloßer Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklisch gedachten Konjunkturverlaufs, dies dann auch abschließend.⁸⁴ Einnahmeausfälle ergeben sich indes auch bei einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“, in dem wegen einer „außergewöhnlichen Notlage“ aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sein können.⁸⁵ Die Grenzen sind zumindest „fließend“ und lassen sich theoretisch wie praktisch nicht trennscharf

⁸⁰ BVerfG, U. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547/21 u.a., BVerfGE 164, 193 (Rn. 224) (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz [„EU-Wiederaufbaufonds – NGEU“]).

⁸¹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 2 BvF 1/22, Rn. 151.

⁸² Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 49.

⁸³ Ebd.; s.a. Jarass/Pieroth/Jarass, GG, 18. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 18 (für die beiden Alternativen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG); s.a. Schmidt, Kreditaufnahme in der Pandemie, JZ 2021, 382 (385).

⁸⁴ Ebd., 107; BT-Drs. 16/12410, 11.

⁸⁵ BT-Drs. 16/12410, 11.

ziehen.⁸⁶ Nach Wortlaut und Systematik erstreckt sich die Notlagenkreditaufnahme dann auch auf die Deckung von Einnahmeminderungen,⁸⁷ ohne dann an die Begrenzungen der Kreditaufnahme nach Art.95 Abs. 4 SächsVerf gebunden zu sein.

4.2 Abgrenzungsgebot

Bei einer parallelen Inanspruchnahme müssen jeweils die jeweiligen Kreditaufnahmevoraussetzungen nach Voraussetzungen, Höhe und Zuordnung vorliegen und transparent voneinander abgegrenzt werden. Eine Doppelinanspruchnahme ist auszuschließen.

Bei erheblichen Einnahmeausfällen, die durch eine „außergewöhnliche Notsituation“ bewirkt worden sind, gehören diese zu den berücksichtigungsfähigen indirekten Folgen.⁸⁸ Sie können durch aus einem Notlagenkredit finanzierte Haushaltsaufstockungsmittel bis zur Höhe der nach den jeweiligen Bereinigungsgrundsätzen ermittelten, gedachten „Normallage“ ausgeglichen und für allgemeine Haushaltszwecke eingesetzt werden. Ein „Veranlassungszusammenhang“ muss – nach Grund und Höhe – allein zwischen der Notsituation und dem Einnahmeausfall dargelegt werden, nicht auch zwischen zu dessen Ausgleich bereitgestellten „Haushaltsverstärkungsmitteln“ und den unter deren Einsatz ermöglichten Ausgaben und mit diesen verfolgten Zwecken; eine solche Darlegung scheiterte bereits am Gesamtdeckungsgrundsatz.

Bei einer Aufstockung auf (höchstens) 97 v.H. der durchschnittlichen Einnahmen bedarf es keiner Entscheidung, ob Art. 95 Abs. 4 SächsVerf über den Wortlaut hinaus bei einer systematischen Auslegung als implizite Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers zu werten ist, dass eine Unterschreitung der durchschnittlichen Einnahmen unabhängig vom Verursachungsgrund – und daher auch als Teilkomponente bei einem Notlagenkredit zur Haushaltsstabilisierung – nicht durch kreditfinanzierte Einnahmen auszugleichen sind, weil deren Bewältigung im normalen Haushaltsvollzug als möglich unterstellt wird. Systematisch bewirkte ein Rückgriff auf die Grenze des Abs. 4 auch für die Bemessung frei einsetzbarer Haushaltsverstärkungsmittel zur Haushaltsstabilisierung bei einer Notlagenkreditaufnahme eine systematische Vermengung von Konjunktur- und Notlagenkredit. Hierfür ergeben sich weder nach Wortlaut und Systematik noch aus Entstehungsgeschichte (tragfähige) Anhaltspunkte. Der in der Notlage zu stabilisierende Haushalt orientiert sich zudem prospektiv an den (voraussichtlichen) Steuereinnahmen nach der (ggfls. bereinigten) regionalisierten Steuerschätzung nach Maßgabe des aktuellen Haushaltsplans und der mittelfristigen Finanzplanung, nicht an dem berechnungsbedingt deutlich niedrigeren retrospektiven Durchschnittswert des Art. 95 Abs. 4 SächsVerf. Die (zu) enge 97 v.H.-Grenze, wäre sie denn entsprechend anwendbar (quod non), wäre jedenfalls auf die in der Haushaltsplanung eingestellte Einnameschätzung und nicht auf den Durchschnittswert zu beziehen.

Keine andere Beurteilung rechtfertigt die sächsische Besonderheit, die (bereinigte) Durchschnittseinnahme der Vorjahre als direkten Indikator für die Konjunkturlage

⁸⁶ Dreier/*Heun*, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45; Dürig/Herzog/Scholz/*Kube*, GG, Art. 109 Rn. 217; Art. 115 Rn. 195.

⁸⁷ Schmidt (Fn. 83), JZ 2021, 383 (385).

⁸⁸ So auch – für die Kofinanzierung des Landes zum pauschalen Ausgleich des Bundes für Gewerbesteuererinnahmen der Gemeinden – VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 147.

heranzuziehen. Dies erleichtert zwar die Berechnung der Voraussetzungen für den Konjunkturkredit und gewährleistet einen rechtssicheren Vollzug.⁸⁹ Eine „Verquickung“ mit dem Notlagenkredit bewirkt und rechtfertigt dies nicht. Selbst wenn dies anders zu sehen wäre (quod non), drängte sich mit Blick auf die für eine Aufstockung bis 99 v.H. hinreichende einfache Mehrheit auf, eine kreditbegrenzende verfassungsrechtliche „Selbstbewältigungsquote“ bei nur 1 v.H. der durchschnittlichen Steuereinnahmen anzusetzen.

II. Mögliche Anwendungsfälle der Ausnahmeregelung

1. Vorüberlegungen

Die Voraussetzungen für Ausnahmen von dem (grundsätzlichen) Kreditaufnahmeverbot in Bund und Ländern sind hoch – und höher als die für die Begründung der erkennbaren Finanzbedarfe. Das Klimafonds-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat für die Notlagenkreditaufnahme die verfassungsrechtlichen Konturen – auch für die Auslegung des Art. 95 Abs. 5 SächsVerf – geschärft und gegenüber der vorherigen Praxis zumindest im Bund die Anforderungen erhöht.

Dies trifft den Freistaat Sachsen in einer Phase wachsender finanzwirtschaftlicher Herausforderungen und Erwartungen an die staatliche Leistungsfähigkeit. Der russische Überfall auf die Ukraine beeinträchtigt die Wirtschaft und bewirkt zusätzliche Aufwendungen für die aus der Ukraine stammenden Geflüchteten, die zu allgemeinen Migrationsfolgenaufwendungen hinzutreten. Die allgemein nachlassende wirtschaftliche Dynamik,⁹⁰ die Bewältigung des demographischen Wandels auf allen Feldern (u.a. Fachkräftemangel), inflationsbedingt überproportional gestiegene Kosten und steigende Zinsen, erhebliche Investitionsrückstände (auch) im öffentlichen Bereich (insb. Verkehrsinfrastruktur und öffentliche Bauten) und bei der Digitalisierung (Infrastruktur und Ausstattung), die Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung zu bezahlbaren Preisen und – last but not least – die Transformationsaufwendungen für einen klimagerechten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft mit einer die Wettbewerbsfähigkeit sichernden, bezahlbaren Energieversorgung bezeichnen eine Reihe der wichtigsten (auch) finanzpolitischen Herausforderungen, die der Freistaat Sachsen in den nächsten Jahren bewältigen muss – und dies gerade erst nach den Anstrengungen zur Bewältigung der „Coronakrise“, die finanzwirtschaftlich durch die Tilgung der dort aufgenommenen Kredite, die in den nächsten acht Jahren (Art. 95 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf) und damit schneller als in jedem anderen Bundesland zu erfolgen hat, fortwirkt.⁹¹

⁸⁹ LT-Drs. 5/13804, 6.

⁹⁰ Dazu nur BMWi, Jahreswirtschaftsbericht 2024 „Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken“, Januar 2024, der neben dem labilen weltwirtschaftlichen Umfeld, des niedrigen Wachstums beim Welthandel, den Folgen von Inflation und steigender Zinsen und den Herausforderungen durch die Klima- und Energie(preis)krise auch auf strukturelle Probleme verweist, die sich über viele Jahre aufgebaut haben.

⁹¹ Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2023-2027 sieht ab 2023 Schuldendiensthilfen an den Coronabewältigungsfonds für die ca. 3,34 Mrd. € aufgenommenen Kredite i.H.v. 292,6 Mio € (2023), 396,8 Mio € (2024) und 464,5 Mio € in

Je nach Perspektive kann von einer multiplen Dauer- und Transformationskrise oder einem veränderten Normalzustand gesprochen werden, der eine strukturelle Änderung der Auf- und damit Ausgabenschwerpunkte gebietet. Die Bezeichnung ändert aber nichts an den (zusätzlichen) Handlungsbedarfen insbesondere in Bereichen der zukunftsbezogenen Transformations-, aber auch der Nachholinvestitionen. Allein für die Bereiche Klimaschutz, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit werden die zusätzlichen Investitionsbedarfe für den Freistaat Sachsen in den nächsten zehn Jahren (2024 bis 2033) auf einen mehrstelligen Milliardenbetrag im unteren bis mittleren Bereich geschätzt.⁹² Im politischen Raum⁹³ gab es hierauf gerichtete Vorstöße.

Diese erheblichen Finanzbedarfe weisen indes für sich allein nicht auf eine „außergewöhnliche Notsituation“, auch wenn sich deren Finanzierung der „Kontrolle“ des Freistaates faktisch entziehen. Partiiell handelt es sich um die Nachholung unterlassener Erhaltungsinvestitionen (Verschleiß) oder dem Vorziehen bzw. der Erweiterung ohnehin geplanter Investitionen, die über den regulären Haushalt oder auf andere Weise abzudecken wären, aber keine „Notlage“. Von den vorstehend angesprochenen Investitionsbereichen scheiden hiernach zumindest die Bereiche „Krankenhauslandschaft“ und „Schulen“ als notlageninduzierte Ausgabenbedarfe aus.

In den Blick zu nehmen sind dagegen vor allem solche Transformations- und Infrastrukturaufwendungen, welche direkt oder indirekt auf die Bewältigung der Klima- und Energie(preis)krise und ihrer Folgen bezogen sind. Die Klimarelevanz der bislang noch überwiegenden Methoden der Energieerzeugung sowie der durch den Ukrainekrieg induzierte exogene „Schock“ auf dem Energie(preis)markt rechtfertigen eine gemeinsame Betrachtung.

2. Klima- und Energie(preis)krise als „außergewöhnliche Notsituation“

Ob, unter welchen Zusatzbedingungen und für welche Zeiträume die Klima- und Energie(preis)krise und ihre Folgen die Voraussetzungen für eine „außergewöhnliche Notsituation“ i.S.d. Art 109 Abs. 3 Satz 2 GG/Art. 95 Abs. 5 SächsVerf erfüllen, ist umstritten.⁹⁴ Nach einer kurzen Darstellung des Meinungsstandes (2.1) sind die Argumente Für und Wider in den Blick zu nehmen (2.2). Soweit unter bestimmten Zusatzvoraussetzungen eine „außergewöhnliche Notlage“ aus gewichtigen, zumindest vertretbaren Gründen angenommen werden kann, ist dies nach dem Stand der Diskussion mit einem gewissen, argumentativ beherrschbaren (Rest-)Risiko verfassungsgerichtlicher Beanstandung behaftet (2.3).

den Folgejahren vor; dies entspricht ca. 1,2 bis 1,8 v.H. des Haushaltsvolumens und ca. 7 bis 12 v.H. der ausgewiesenen Investitionen.

⁹² S. dazu Bielinski u.a. (Fn. 1), 72 (jährlich 4,536 Mrd. €, von denen ca. 1,171 Mrd. € bereits in der „Planung“ sind).

⁹³ SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, Zukunftsindustrieland. Positionspapier der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, März 2023.

⁹⁴ S. etwa Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 III GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505 (1507).

2.1 Meinungsstand

Im Gegensatz zur Coronapandemie, bei der es nicht um die notlagengestützte Kreditaufnahme⁹⁵ dem Grunde nach ging, sondern neben der Verfassungskonformität der Gegen- und Bewältigungsmaßnahmen⁹⁶ über deren Inhalt, Höhe und „Abwicklung“ (u.a. Kernhaushalt/Sondervermögen; Verwendungszwecke) gestritten worden ist,⁹⁷ ist unbestritten – und mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht auch schwerlich bestreitbar⁹⁸ –, dass die zur Begrenzung der im Begriff der Klima- und Energie(preis)krise zusammengefassten Phänomene und ihrer Folgen erforderlichen Maßnahmen dem Grunde nach Staatsaufgaben von hoher Bedeutung sind, die zur (Beförderung der) Erreichung bestimmter Klimaziele verfassungsgeboden ist und dies ohne eine partiell disruptive Umstellung von Wirtschaft und Gesellschaft, die beträchtliche „Klimainvestitionen“ erfordert, nicht zu erreichen ist.

Nach einer beachtlichen, quantitativ wohl überwiegenden Auffassung im verfassungsrechtlichen Schrifttum bilden die Klima- und Energie(preis)krise und ihre Folgen, soweit diese nicht nach Art und Umfang als eigenständige Naturkatastrophe einzustufen sind,⁹⁹ im Rechtssinne keine „außergewöhnliche Notlage“.¹⁰⁰ Für diese Auffassung wird im Kern geltend gemacht, dass die Gefahren und Schadenspotentiale des Klimawandels seit Jahrzehnten benannt sind, „Klima-“, bzw. „Klimatransformationsinvestitionen“ längst in deutlich größerem Umfang hätten getätigt werden müssen und es sich um jedenfalls planbare Ausgaben/Investitionen handelt.¹⁰¹ Auf die lange absehbare Entwicklung stellt auch der VerfGH Rheinland-Pfalz¹⁰² in einem obiter dictum ab. Dauer, Umfang und Komplexität der Aufgabe kommen als Argument hinzu, bei der eine nicht kreditfinanzierte Finanzierung der Bewältigungsmaßnahmen als innerhalb der Regelfinanzverfassung zu bewältigende Aufgabe einzustufen sei, die einen (auch ergänzenden) Rückgriff auf die Ausnahmeregelungen sperrt. Auch wenn der Kern des Problems – die Erderwärmung als Motor des Klimawandels – durch menschliches Handeln unter staatlich gesetzten Rahmenbedingungen verursacht worden ist und durch koordinierte Gegenmaßnahmen der Staaten der Weltgemeinschaft angegangen

⁹⁵ Schmidt (Fn. 83), JZ 2021, 382.

⁹⁶ S. etwa Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Aufl., 2022; di Fabio, Coronabilanz, 2021.

⁹⁷ Dazu auf Länderebene VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21; HessStGH, U. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827; LVerfGH MW, U. v. 24.11.2022 – LVerfG 2/21.

⁹⁸ Grundlegend BVerfG, B. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30; von der konventionsgebundene Bundesrepublik Deutschland ist auch das EGMR-Urteil vom 9.4.2024 (Nr. 53600/20 – Verein Klima Seniorinnen Schweiz u.a. ./ Schweiz]) zu berücksichtigen.

⁹⁹ Zu erinnern ist an die durch Starkregen verursachten Hochwasserereignisse in mehreren Regionen Deutschlands zwischen dem 12. und 19.7.2021, insb. das Ahrtalhochwasser (Schaden von ca. 15 Mrd. €); zuvor die Hochwasserkatastrophen 2002 und 2013 in Sachsen.

¹⁰⁰ S. nur Schneider/Stüber, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse, DÖV 2021, 836 (838); Gröpl (Fn. 48), NJW 2020, 2523 (2525); s.a. nachfolgende Fußnoten.

¹⁰¹ Heintzen (Fn. 94), NVwZ 2022, 1505 (1508); Kirchhof, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende, NJW 2023, 3757 (3758).

¹⁰² VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 150.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

werden soll,¹⁰³ wird dies – zu Recht – nicht als Indiz für eine Verursachung durch den Staat oder die Beherrschbarkeit durch diesen herangezogen.¹⁰⁴

Die Gegenauffassung hält indes eine Qualifizierung als „außergewöhnliche Notlage“ für begründbar. Für eine solche Einordnung wird angeführt,¹⁰⁵ dass – wie die in den Gesetzesmaterialien als Beispiel für „außergewöhnliche Notsituation“ anerkannte staatliche Einheit Deutschlands unterstreicht – Notsituationen nicht auf kurz- oder mittelfristige Ereignisse mit zeitlich überschaubaren Folgen begrenzt sein müssen. Die Unterschätzung der Brisanz des Klimawandels in der Vergangenheit habe nicht zu einer zurechenbaren Unterlassung offenkundig gebotener Maßnahmen geführt. Die Kumulation von unterschätzten Effekten und fortschreitender wissenschaftlicher Erkenntnis in der Vergangenheit ändere nichts an dem aktuellen Handlungsbedarf. Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts¹⁰⁶ bekräftige die (verfassungsrechtliche) Notwendigkeit auch zeitnaher Gegenmaßnahmen. Ergänzt wird dies durch den Hinweis auf die Zuspitzung der Situation durch Annäherung an sog. „Kippunkte“, bei deren Überschreitung wirksame Eindämmungsmaßnahmen nicht mehr oder nur zu exponentiell steigenden Aufwendungen möglich seien und auch die erwartbaren Schäden nach Zahl und Umfang exponentiell stiegen.

2.2 Begründbarkeit einer „außergewöhnlichen Notlage“

Eine differenzierte Betrachtung ergibt, dass mit zumindest beachtlichen, überzeugenden Argumenten eine „außerordentliche Notsituationen“ begründbar ist, um Ausgabenbedarfe zur Minderung der Folgen der Klima- und Energie(preis)krise auch jenseits durch diese hervorgerufene Naturkatastrophen zu bewältigen, die durch einen zeitlich und/oder sachlich gesteigerten Konnex mit der Prävention oder Minderung der Klima- und Energie(preis)krise gekennzeichnet sind und deren aktuelle Deckung erforderlich ist.

2.2.1 „Die“ Klima- und Energie(preis)krise: Gesamtkrise oder einzelne „außergewöhnliche Notlagen“

Dies gilt indes nicht für „die“ Klima- und Energie(preis)krise oder deren direkten oder mittelbaren Folgen und damit auch nicht die Gesamtheit aller Maßnahmen oder Initiativen, die der „Schadenbegrenzung“ zu dienen geeignet sind, also die der Energieeinsparung, der Nachhaltigkeit oder sonst „der Umwelt“ dienen. Die Komplexität des Phänomens ist so hoch, und der Kranz an Maßnahmen, die als (hinreichend) wahrscheinlich einen Beitrag zur Milderung der Erderwärmung oder der Sicherung sicherer, bezahlbarer Energieversorgung dienen, ist – auch in der Zeitperspektive – so vielfältig, dass sie keine sinnvolle Abgrenzung gegenüber Maßnahmen nachhaltigen Wirtschaftens oder ökologisch wie ökonomisch wirtschaftlichem Umgang mit Energie erlaubte;¹⁰⁷ Der im Kern zutreffende Ansatz,

¹⁰³ S. die Beschlüsse der periodischen UN-Klimakonferenzen, zuletzt der Ergebnisse der COP 28 (Dubai 30.11. bis 12.12.2023).

¹⁰⁴ Ansatzweise aber Schneider/Stüber (Fn. 100), 836 (838).

¹⁰⁵ Dazu eingehend etwa Wieland (Fn. 74), 10 ff.; Koriath/Müller (Fn. 16), 23 ff.;

¹⁰⁶ Grundlegend BVerfG, B. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30.

¹⁰⁷ So Koriath/Müller (Fn. 16), 22 f., weitergehend wohl Wieland, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022, 21 ff.

Nachhaltigkeit (auch) als „Querschnittsaufgabe“ zu begreifen, die bei allem menschlichen – und damit auch staatlichem – Handeln dauerhaft mitzudenken ist, stünde dem entgegen.

Über den allgemeinen Veranlassungszusammenhang,¹⁰⁸ der bei allen durch Notlagenkredite finanzierten Ausgaben mit der Notsituation bestehen muss, ist mithin ein zeitlich und/oder sachlich gesteigerter Konnex mit der Prävention oder Minderung der Klima- und Energie(preis)krise erforderlich.

2.2.2 Einzelne „außergewöhnliche Notlagen“ im Kontext der Klima- und Energie(preis)krise

Von den vielfältigen allgemeinen Maßnahmen hin zu einer „klimaneutralen“ Wirtschaft und Gesellschaft abzugrenzen sind aus der Klima- und Energie(preis)krise drohende „Einzelnotlagen“ zu unterscheiden, aus denen sich sachlich umgrenzbare und auch zeitkritische Gegenmaßnahmen mit einem hohen, direkt auf die Senkung des CO₂-Ausstoßes gerichtetem Wirkungsanteil oder der hierfür erforderlichen infrastrukturellen Voraussetzungen ergeben. Der Verweis auf die als „außergewöhnliche Notsituation“ anerkannte staatliche Einigung Deutschlands,¹⁰⁹ bei der das Ergebnis, die staatliche Einheit durch Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland, Ergebnis längerer, vom Grundgesetz normativ auch erstrebter und offenzuhaltender Entwicklungsprozesse war und dann für einen erheblichen Zeitraum einen beträchtlichen Transformationsbedarf ausgelöst hat, unterstreicht die Notwendigkeit einer funktionalen, auf die Abgrenzung zu den „normalen“ Regelaufgaben bezogenen Auslegung und widerstreitet durchgreifend der These, dass „außergewöhnliche Notsituationen“ nur in einem eruptiven, plötzlichen kurzfristigen Ereignis liegen oder hieraus hervorgehen und auch nur kurzfristig „Notlagenbedarfe“ auslösen können.

In der Zeitperspektive unterstreicht die staatliche Einheit zugleich, dass sich auch bei einer „Problemlage“, deren Minderung/Bewältigung (auch finanzpolitisch) einen „langen Atem“ erfordert, möglich ist, als „Notlage“ einzelne Maßnahmen(komplexe) von besonderer (zeitlich-sachlicher) Dringlichkeit zu identifizieren. „Die“ Klima- und Energie(preis)krise bedarf neben eines (auch mittel- und langfristig) planvollen, strategischen Vorgehens, das die vielfältigen möglichen Teilmaßnahmen ordnet, (zeitlich und sachlich) priorisiert und so auch die Handlungsschwerpunkte identifiziert, die als besonders wirkungsstark oder zeitkritisch kurzfristig angegangen werden müssen. Sie bilden bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen eine „außergewöhnliche Notlage“.

2.2.3 „Erwartbarkeit“ der Klima- und Energie(preis)krise

Der Klimawandel ebenso wie dessen Folgen sind dem Grunde nach Ergebnis einer lange absehbaren Entwicklung und Konsequenz vielfältigen Unterlassens in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.¹¹⁰ Unter dem Aspekt der „Veranlassungszurechnung“ wäre damit eine „außergewöhnliche Notsituation“ aber nur dann ausgeschlossen, wenn die in den letzten Jahren eingetretenen und in naher Zukunft erwartbaren Entwicklungen und Folgen nach Art, Umfang und Dringlichkeit der Gegenmaßnahmen (hinreichend) klar erkennbar gewesen wären und sich nach Zeitpunkt, Art und Umfang erforderliche Gegenmaßnahmen aufgedrängt hätten. Erforderlich ist insoweit eine ex ante-Betrachtung, weil es um den Ausschluss einer

¹⁰⁸ S.o. I.3.4.

¹⁰⁹ BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 106 (unter Hinweis auf BT-Drs. 16/12410, 11).

¹¹⁰ VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 150.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Schuldenaufnahme für gezielt oder bewusst geschaffenen Notlagen geht; dabei sind die Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse in einer pluralen Demokratie zu berücksichtigen.

Dass die Warnungen der Fachöffentlichkeit (insb. der Zukunfts- und Klimaforscher) aus der ex post-Perspektive ernster hätten genommen werden können, schließt mithin nicht aus, die Dynamik der aktuellen Entwicklung als „außergewöhnliche Notsituation“ zu qualifizieren. Der Komplexität des Klimawandels und seiner Folgen, dessen Existenz und Beeinflussbarkeit zudem jedenfalls im nationalen politischen Raum teils noch heute geleugnet wird,¹¹¹ nicht gerecht wird eine pauschale Betrachtung, die „den“ Klimawandel und dessen Dynamik insgesamt als Phänomen zurechenbarer politischer Versäumnisse wertet. Bei dem grenzüberschreitenden, globalen Phänomen des Klimawandels kann zudem ein (hier unterstelltes) zurechenbares, auf den nationalen Raum bezogenes „Handlungsversagen“ für sich allein nicht eine „außergewöhnliche“ Notsituation ausschließen, wenn nicht klar ein eindeutiger Verantwortungszusammenhang der Gesamtentwicklung gerade mit „nationalen Versäumnissen“ festgestellt werden kann.

Innerhalb eines Gesamtgeschehens kann – wie derzeit mit zumindest beachtlichen Gründen angenommen werden kann – die Dynamik der Entwicklung hin zu absehbaren „Kipppunkten“ führen, bei deren Erreichen einer weiteren, beschleunigten Verschärfung der Situation und ihrer Folgen nicht oder nur mit exponentiell steigenden Aufwendungen begegnet werden kann. Eine solche „Zuspitzung“ der Entwicklung innerhalb einer krisenhaften „Dauerentwicklung“ kann für sich allein eine „außergewöhnliche Notsituation“ begründen, zu deren Bewältigung/Abwendung ein zeitlich und sachlich besonderer Handlungsbedarf besteht.

Eine sachlich-zeitliche Zuspitzung hin zu einer „außergewöhnlichen Notsituation“ kann der Klimawandel auch dadurch erfahren, dass den kurz- und mittelfristigen erforderlichen und geplanten Gegenmaßnahmen durch einen „exogenen Schock“ ganz oder teilweise die Grundlage entzogen wird oder weitere Problemverschärfungen bewirkt werden. Einen solchen „exogenen Schock“ bildet der kriegerische Überfall der Russischen Föderation auf die Ukraine (Ukrainekrieg), der u.a. zu einer kurzfristigen Umstellung der Energieversorgung gezwungen sowie zu einer veränderten Energiepreisbildung geführt hat. Die zentrale Bedeutung der Energieversorgung zu bezahlbaren Preisen für Wirtschaft und Gesellschaft einerseits, die aus Klimagründen erforderlichen „Entcarbonisierung“ der Energiegewinnung andererseits haben u.a. durch den Wegfall relativ preiswerten Gases als Brückentechnologie¹¹² den bestehenden Transformationspfaden hin zu einer „klimaneutralen“ Wirtschaft und Gesellschaft einen wesentlichen Eckpfeiler genommen und den Handlungs- und Transformationsdruck sachlich und zeitlich qualitativ erhöht. Die Rahmenbedingungen zur Bewältigung der Transformationsprozesse und namentlich die hierfür erforderliche Infrastrukturmaßnahmen (Netzausbau) müssen vorgezogen und gebündelt werden, um irreversiblen Entwicklungen auch für die Wirtschaft vorzubeugen. Insoweit verstärken sich die Dynamik des Klimawandels und die Effekte des Ukrainekrieges wechselseitig zu einer

¹¹¹ S. nur den Antrag der AfD-Bundestagsfraktion „Freiheit statt Ideologie – Aufkündigung aller internationalen Klimavereinbarungen“, BT-Drs. 20/8417.

¹¹² Nicht zu vertiefen ist, dass von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers die Entscheidung umfasst und durch diese gerechtfertigt ist, wegen der dieser inhärenten Risiken und Langfristprobleme nicht zur Energiegewinnung durch Atomkraft zurückzukehren, und auch nicht von Verfassungs wegen als „milderer Mittel“ zu kreditfinanzierten Transformationsmaßnahmen vorrangig zu wählen ist.

Lage, welche die Annahme einer „außergewöhnlichen Notsituation“ zu rechtfertigen geeignet ist.

2.2.4 Fehlende staatliche Kontrolle

Die so skizzierte „außergewöhnliche Notsituation“ entzieht sich der „staatlichen Kontrolle“. Der rasante Klimawandel und die daraus folgenden Anpassungsbedarfe selbst sind zwar menschengemacht, aber ebensowenig staatlich „kontrollierbar“ wie dessen Folgen. Der Verweis auf die teils erheblichen „natürlichen“ Schwankungen im Klima im Laufe der Erdgeschichte¹¹³ widerlegt dies für die aktuellen Entwicklungen nicht und vernachlässigt u.a. deren Verursachung durch Naturkatastrophen (Meteoriteneinschläge; massive Vulkanausbrüche) und deren massive Folgen.

Maßnahmen zum „Klimaschutz“ im Sinne eines schonenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen, Nachhaltigkeit und CO₂-Neutralität sind auch nicht im Ansatz ungeeignet, weil sich der Klimawandel und dessen Geschwindigkeit dem menschlichen Einfluss entzöge. Die internationale Gemeinschaft¹¹⁴ und auch der deutsche Staat gehen nach dem aktuellen Stand der Klimaforschung mit zumindest vertretbaren Gründen davon aus, dass menschliches Handeln zumindest Geschwindigkeit und Umfang der Klimaentwicklung beeinflussen können. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat vor diesem Hintergrund eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht dem Grunde nach bejaht:¹¹⁵ Der nationalen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt.¹¹⁶

Dass keine derzeit bekannte Einzelmaßnahme die Erderwärmung stoppen oder für sich allein nachhaltig beeinflussen kann, unterstreicht die fehlende staatliche Kontrolle, widerlegt aber nicht die Eignung sektoraler oder regionaler Klimaschutzmaßnahmen. Im Rahmen einer – dem Grunde nach – supranational abgestimmten Gesamthandlungskonzeption können nationale oder regionale Einzelmaßnahmen einen zwar nicht hinreichenden, aber notwendigen Beitrag zur Erreichung oder doch Förderung der als notwendig erachteten Klimaziele leisten. Bei der Verhinderung, Beseitigung oder Minderung konkreter Folgen des Klimawandels als Teilziel wird Beeinfluss- und damit Erreichbarkeit ohnehin deutlicher und ist im Rahmen der Veranlassungskonnexität zu prüfen.

2.2.5 Veranlassungszusammenhang

Für den erforderlichen Verursachungszusammenhang zwischen der „außerordentlichen Notlage“ und der Verschuldung nach Grund und Höhe reicht ein allgemeiner Zusammenhang zwischen der zu finanzierenden Maßnahme und dem abstrakten Ziel „Klimaschutz“ oder der Reaktion auf die allgemeinen Folgen des Klimawandels nicht aus, wenn/weil sich die besondere Notlage erst aus der zeitlichen oder sachlichen „Zuspitzung“ der Klima und Energie(preis)krise ergibt (s.o. 2.2.3). Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen hinreichend gerade auf die Verhütung, Beseitigung und Minderung jener Folgen gerichtet sein, die durch

¹¹³ So die AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag (Fn. 111), BT-Drs. 20/8417, 1.

¹¹⁴ S.o. Fn. 103.

¹¹⁵ BVerfG, B. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30.

¹¹⁶ Ebd., Leitsatz 2c.

ihr Hinzutreten die „Außergewöhnlichkeit“ der Situation zeitlich oder sachlich hervorgerufen haben.

Wegen der Komplexität des Phänomens „Klimawandels“ und der Verknüpfung mit der Energie(preis)krise reicht für diese gesteigerte „Verursachungskonnexität“ ein signifikanter Zusammenhang aus; es kann keine Exklusivität verlangt werden. Die kreditfinanzierten Aufwendungen müssen sich auf Maßnahmen zur Verhütung, Beseitigung und Minderung solcher Entwicklung oder Folgen beziehen,

- die (zeitlich oder sachlich) zusätzlich zu den ohnehin geplanten Maßnahmen hinzutreten,
- die nach Art, Umfang und Zeitpunkt durch eine besondere Dringlichkeit gekennzeichnet sind und
- die auf eine möglichst hohe kurzfristige Wirksamkeit gerichtet sind.

Nach dem Zusätzlichkeitserfordernis scheidet jedenfalls eine Finanzierung bereits etatisierter oder nach Art und Umfang in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehener Maßnahmen aus.¹¹⁷ Zudem ist sicherzustellen und darzulegen, dass daneben das Niveau bislang für „Klimainvestitionen“ bereitgestellter Mittel beibehalten bleibt. Zusätzlich können hiernach auch ein „Vorziehen“ und die deutliche Verkürzung des Zeitrahmens für bestimmte Maßnahmen (z.B. energetische Sanierung öffentlicher Gebäude) sein. Der Abgleich mit bestehenden kurz- oder mittelfristigen Klimaschutz(maßnahmen)planungen ist sinnvoll; das Fehlen solcher Planungen erschwert die Darlegung der Zusätzlichkeit, schließt diese in der Sache indes nicht aus.

Die besondere Dringlichkeit ergibt sich aus dem Bezug auf Aufwendungen, die qualifiziert „zeitgebunden“ sind. Diese Qualifikation kann daraus folgen, dass nur durch zeitnahes Eingreifen ein erheblicher Schaden (etwa die Einstellung des Geschäftsbetriebs bzw. dessen Insolvenz oder die Abwanderung für die regionale Wirtschaft wichtiger, energieintensiver Wirtschaftsbetriebe) abgewendet werden kann, durch den Zeitpunkt der Maßnahmen eine erhebliche Verstärkung der – schadensmindernden bzw. -verhütenden – Effekte bewirkt werden kann oder gar dessen Voraussetzung ist. Dies kommt auch bei solchen flankierenden Infrastrukturmaßnahmen in Betracht, welche die Voraussetzungen für private Transformationsentscheidungen schaffen.

Die hohe kurzfristige Wirksamkeit kann direkt auf besondere CO₂-Einsparungen selbst oder darauf bezogen sein, dass die klimaschützenden Effekte sofortiger und/oder hoher Investitionen kurz- bis mittelfristig besonders hoch sind, etwa weil sie gezielt besonders energieinvestiver Wirtschaft dienen; insoweit gibt es Überschneidungen mit dem Dringlichkeitserfordernis. Sie kann sich indes auch daraus ergeben, dass durch Infrastrukturmaßnahmen die Grundlagen für eine ausreichende Versorgung mit nachhaltiger und bezahlbarer Energie befördert und so auch vorgezogene private Transformationsinvestitionen angestoßen werden.

Der Gesetzgeber ist bei gegebener Notlage nicht auf die Beseitigung von deren unmittelbaren Folgen beschränkt und hat auch für den hier geforderten qualifizierten

¹¹⁷ VerfGH RP, U. v. 1.4.2022– VGH N 7/21, Rn. 149.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Veranlassungszusammenhang einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum.¹¹⁸ Ihn treffen aber in Bezug auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit Darlegungslasten, die bei einer über- oder mehrjährigen Inanspruchnahme notlagenbedingter Kredite wachsen.¹¹⁹ Dafür zumindest hilfreich ist eine Einbettung in eine entsprechende, langfristig angelegte Analyse der möglichen, erforderlichen und aus dem regulären Haushalt finanzierbaren Klimaschutzmaßnahmen und der möglichen/wahrscheinlichen Folgen ihrer (fristgerechten) Umsetzung sowie eine Gesamtkonzeption der öffentlichen und privaten, ggfls. staatlich zu initiiierenden Maßnahmen (Klimaschutzplan). Die Darlegung der Zwecke kann etwa auf der Umschreibung des § 2a Satz 2 Nr. 1 bis 4 KTFG aufbauen, muss aber durch weitere Vorkehrungen ergänzt werden, welche für die hieraus geförderten Maßnahmen den qualifizierten Verursachungszusammenhang wahren.

2.2.6 Organisation/Rechtsform

Eine besondere organisatorische Form der Mittelaufnahme und -verwendung kreditfinanzierter Klimaschutzmaßnahmen ist verfassungsgesetzlich nicht verlangt. Neben einer Abwicklung direkt über den Kernhaushalt kommen insb. die Einrichtung eines unselbständigen Sondervermögens¹²⁰ oder eines rechtlich verselbständigten, durch Zuführungen aus dem Staatshaushalt finanzierten Klima- und Energiefonds¹²¹ in Betracht. Unabhängig von der gewählten Organisationsform müssen u.a. aus dem Jährlichkeitsprinzip Anforderungen an die Kreditaufnahme, die Bedarfs- und Verwendungsplanung und -kontrolle sowie die nach Jahren getrennte Beschlussfassung gewahrt werden.

Vorbehaltlich der Erfüllung dieser durch das Bundesverfassungsgericht¹²² konkretisierten Anforderungen, greifen gelegentlich geltend gemachte strukturelle verfassungsrechtliche Bedenken¹²³ gegen kreditfinanzierte „Notlagensondervermögen“ im Ergebnis nicht durch.¹²⁴ Die für von Art. 95 Abs. 2 SächsVerf vorausgesetzten Sondervermögen erforderliche besondere Rechtfertigung¹²⁵ folgt aus der Transparenz und Sicherung der zweckgebundenen Mittelverwendung, die durch ein Sondervermögen auch symbolisch gestärkt wird, und dessen unterjährige Flexibilität. Die mit Sondervermögen notwendig verbundene, verfassungsrechtlich hingenommene und durch Gesetz legitimierte Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts bleibt allzumal dann begrenzt, wenn/weil jenseits der Zuführungen aus dem Staatshaushalt keine Einnahme-/Ausgaben-Kreisläufe etabliert werden, durch das Errichtungsgesetz die Zweckbindung hinreichend gestaltet ist und durch die

¹¹⁸ BVerfG, B. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 137 ff.

¹¹⁹ Ebd., Rn. 149 ff.

¹²⁰ So der Ansatz im Bund; s. das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (Klima- und Transformationsfondsgesetz – KTFG) (vormals unter der Bezeichnung „Energie- und Klimafonds“) vom 8.10.2010 (BGBl. I, 1807, geändert durch Gesetz v. 22.12.2023, BGBl. I 2023 Nr. 414).

¹²¹ So auch seit 2007 die Lösung in Österreich (Bundesgesetz über die Errichtung des Klima- und Energiefonds – Klima- und Energiefondsgesetz (KLI.EN-FondsG) v. 6.7.2007; BGBl. (Österreich) I Nr. 40/2007).

¹²² BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155 ff.

¹²³ S. insoweit – zum Sächsischen Coronabewältigungsfonds – der Normenkontrollantrag von Abgeordneten des Sächsischen Landtages v. Juni 2022 (anhängig SächsVerfG Vf. 40-II-22).

¹²⁴ S.o. A.I.3.5.

¹²⁵ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 93 Rn. 53; BK-GG/Gröpl, Art. 110 Rn. 168.

jährliche Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan eine enge Koppelung an den Budgetgeber gewahrt ist.

3. Zwischenergebnis

Die Klima- und Energie(preis)krise und ihre Folgen können zwar nicht insgesamt und als solche, nach hier vertretener Auffassung wohl aber unter Hinzutreten weiterer Bedingungen die Voraussetzungen für eine „außergewöhnliche Notsituation“ i.S.d. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG/Art. 95 Abs. 5 SächsVerf erfüllen.

Diese Auffassung ist indes bereits dem Grunde nach verfassungsrechtlich umstritten, die Erfüllung der Voraussetzungen ist potentiell auch im Detail streitanfällig, insbesondere hinsichtlich der Wahrung des „notlagenspezifischen Konnexitätsprinzips“. Bei einer aus Sachgründen erforderlichen mehrjährigen Ausgestaltung ergeben sich hohe, im Zeitverlauf steigende Darlegungslasten. Die Möglichkeit einer (partiellen) verfassungsgerichtlichen Beanstandung lässt sich nicht sicher ausschließen, deren Wahrscheinlichkeit ist seriös nicht quantifizierbar.

Realpolitisch ist zu bedenken, dass dann, wenn der hier abgelehnten, aber vertretbaren Rechtsauffassung gefolgt wird, die jährlich erforderlichen Feststellungen zu den Finanzbedarfen erfordern, dann auch das (weitere) Vorliegen einer Notlage im Jahresrhythmus festzustellen, die mit der qualifizierten Mehrheit nach Art. 95 Abs. 6 SächsVerf zu treffen wäre. Die enge, achtjährige und auf die jeweilige Nettokreditaufnahme bezogene Tilgungsfrist erlaubt zwar einen zeitversetzten Tilgungsbeginn, trifft in den Jahren von 2023 bis 2027 indes auf erhebliche Ausgaben¹²⁶ für die Tilgung der für das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufgenommenen Kredite.

Teil B: Finanzpolitische Spielräume jenseits der (förmlichen) Kreditaufnahme

Der Gutachtensfrage nach den Möglichkeiten einer Nettokreditaufnahme durch den Freistaat Sachsen, die Art. 95 SächsVerf belässt, geht es der Sache nach um die finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeiten, die Art. 95 SächsVerf dem Freistaat Sachsen belässt, um kurzfristig (zusätzliche) Nachhol-, Zukunfts- oder Transformationsinvestitionen selbst zu tätigen, zu finanzieren oder finanziell anzustoßen. Wenngleich nicht eigentlicher Gegenstand des Gutachtens, sollen einige Bemerkungen hierzu erfolgen. Dafür ist zunächst die Reichweite der vom Kreditaufnahmeverbot des Art. 95 SächsVerf erfassten Bereiche und Transaktionen näher zu beleuchten (I.). Bei der Benennung der dort eröffneten Handlungsoptionen (II.) liegt ein Schwerpunkt bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen deren Nutzung als (vermeintliche) Umgehung des Kreditaufnahmeverbots ein verfassungsrechtliches „Risiko“ birgt (2.).

I. Anwendungsbereich des Kreditaufnahmeverbots

¹²⁶ S.o. Fn. 91.

Der Anwendungsbereich des Art. 95 Abs. 2 SächsVerf im Einklang mit Art. 109 Abs. 2 GG ist sachlich auf eine „Kreditaufnahme“, also eine Erzielung von Einnahmen durch Kreditaufnahme zum Ausgleich des Haushalts durch Finanzschulden, beschränkt (1.) und erfasst allein eine Kreditaufnahme durch den Freistaat Sachsen, ist also auch in seiner personalen Reichweite beschränkt (2.).

1. „Einnahmen“ aus Krediten

1.1. Kreditbegriff; Nettokreditaufnahme

Sachlich ist das Verbot beschränkt allein auf „Einnahmen“ aus Krediten. Bei einer funktionalen, auf den Haushaltsausgleich bezogenen Betrachtung sind darunter allein Mittel zu verstehen, die dem jeweiligen Haushalt aufgrund der Kreditaufnahme neu für haushaltswirksame Ausgaben zur Verfügung stehen,¹²⁷ also eine Nettokreditaufnahme¹²⁸ durch zurückzuhaltende und regelmäßig zu verzinsende Finanzschulden.¹²⁹ Damit werden schon im Ansatz jedenfalls Umschuldungskredite nicht umfasst,¹³⁰ nach vorzugswürdiger Ansicht auch nicht unterjährige Kassenverstärkungskredite.¹³¹ Haushaltsrechtliche Verpflichtungsermächtigungen, welche berechtigen, rechtliche Verpflichtungen für die Zukunft einzugehen, die aber aktuell (noch) nicht fällig oder sonst haushaltswirksam sind, bewirken zwar Ausgabenbedarfe in der Zukunft, generieren aber keine Einnahmen für den aktuellen Haushalt und sind keine Kredite.

1.2 „implizite“ Staatsschulden

Schon mangels aktueller haushaltrechtlicher Wirksamkeit sind ungeachtet der Verlagerung künftig absehbarer Lasten auf nachfolgende Generationen kein „Kredit“ alle Formen sogenannter „impliziter“ Staatsschulden, zu denen neben Anwartschaften aus nicht kapitalgedeckten Altersvorsorgesystemen (dazu aber Art. 95 Abs. 7 SächsVerf [Teil C]) etwa der Verzicht auf notwendige Erhaltungsinvestitionen bei Substanzverbrauch oder die Folgen unterlassener Investitionen auf Ausgabenbedarfe oder Einnahmemöglichkeiten.

1.3 Vermögenserlöse

Einnahmen aus der Veräußerung von Staatsvermögen sind ungeachtet ihrer einfachgesetzlichen Verbuchung bzw. einfachgesetzlicher Bereinigungsregelungen verfassungsrechtlich ebenfalls keine Krediteinnahmen, auch wenn sie für den Haushaltsausgleich verwendet werden und kurzfristig den staatlichen Handlungsspielraum erweitern könnten. Die Sächsische Verfassung kennt für das einfachgesetzliche Grundstockvermögen des Freistaats Sachsen und dessen haushaltsgesetzliche Bindungen (§ 113 Abs. 2, 3 SÄHO) keinen Art. 81 LV Bayern vergleichbaren verfassungsgesetzlichen Schutz, nach dem der Wertbestand Grundstock in Bayern nur auf Grund eines Gesetzes

¹²⁷ v. Münch/Kunig/Heintzen, Bd. 2, 7. Aufl. Art. 115 Rn. 24 ff.; Dürig/Herzog/Scholz/Kube, Art. 115 Rn. 125 ff.; v. Mangolt/Klein/Stark/Kirchhof, Art. 109 Abs. 3 Rn. 81.

¹²⁸ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Kommentar zu Sächsischen Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 31; s.a. HessStGH, U. v. 12.12.2005 – P.St. 1899, LVerfGE 16, 292 (299 [juris Rn. 125 ff.).

¹²⁹ VerfGH Berlin, B. v. 21.3.2003 – VerfGH 6/01, LVerfGE 14, 35 (juris Rn. 74); B. v. 8.4.1997 – VerfGH 78/96, LVerfGE 6, 66.

¹³⁰ Zum Streitstand s. knapp Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 66 Fn. 176.

¹³¹ Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, 100.

verringert werden darf und bei dem der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden ist.¹³²

1.4 Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen

Keine „Krediteinnahme“ bewirken auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen, die Art. 95 Abs. 1 SächsVerf klar neben die Aufnahmen von Krediten stellt und systematisch davon unterscheidet. Sie beziehen sich auf den – mehr oder minder – ungewissen Eintritt von Finanzrisiken. Im Kern geht es bei den unterschiedlichen Gewährleistungsformen um die Übernahmen der Haftung des Freistaates für Verpflichtungen Dritter im Falle der ungewissen künftigen Nichtfüllung durch diese, die jeweils Hauptzweck des jeweiligen Vertrages sein muss.¹³³ Sie begründen mithin keine aktuelle Schuld des Freistaates, bewirken aber eine potentiell haushaltswirksame finanzielle Bindung für die Zukunft. Zur aktuellen (haushaltswirksamen) Verpflichtung oder faktischen Kreditaufnahme werden sie auch nicht durch ein hohes Risiko der Inanspruchnahme.¹³⁴ Sie bedürfen nach Grund und Höhe einer Ermächtigung durch Gesetz (Art. 95 Abs. 1 SächsVerf; § 39 Abs. 1 SÄHO). Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind einfachgesetzlich (§ 39 Abs. 2 SÄHO) mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses auch im Zusammenhang mit Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Sachsen Gewährträger oder Träger ist, mit dem Ziel zugelassen, die dem Freistaat Sachsen aus seinen Trägerschaften drohenden Risiken und Belastungen zu begrenzen, etwa wenn der Freistaat Sachsen seine Ausgaben, die im Sinne von Artikel 98 Abs. 1 SächsVerf nötig sind, nicht mehr ohne Kreditaufnahmen leisten kann.

1.5 „Alternative“ Finanzierungsmodelle

Neben der „klassischen Kreditaufnahme“ sind in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedliche funktionsähnliche, sog. „alternative“ Finanzierungsmodelle entwickelt worden, u.a. verschiedene Modelle der Vorfinanzierung für die öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlicher Infrastruktur, die teils auch mit einer partiellen Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung verbunden sein können; Beispiele¹³⁵ sind Public-Private-Partnership-Modelle, Miet- oder Ratenkaufmodelle, verschiedene Formen des Finanzierungsleasings oder „Sale and lease-Back“-Verfahren.¹³⁶ Auch sie umfassen – mehr oder minder – deutlich Elemente einer „Lastenverschiebung in die Zukunft“. Sie unterfallen – vorbehaltlich klarer

¹³² S. im Detail BaySMF, Grundstocksbekanntmachung v. 8.8.2002, FMBI. 2002, 268, 336.

¹³³ Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 17; Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Kommentar zu Sächsischen Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 17.

¹³⁴ SächsVerfGH, U. v. 29.4.2009 – Vf. 41-I-08, SächsVBl. 2010, 10 (16).

¹³⁵ Zu solchen Modellen s. eingehend Kaeser, Alternative Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand und Kreditschranken des Art. 115 GG, 2002; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, 268 ff.; ders, Alternative Finanzierungsformen des Staates. Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs iS Art 115 I GG, NVwZ 2001, 621; Dürig/Herzog/Scholz/Kube, Art. 109 Rn. 121, Art. 115 Rn. 71; Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl., 2021, Art. 115 Rn. 20.

¹³⁶ S.a. BVerfG, B. v. 17.9.1998 – 2 BvK 1/98, BVerfGE 99, 57 /67) (e.A. zur Begrenzung der Verwendung etwaiger Einnahmen aus dem "Liegenschaftsmodell Schleswig-Holstein" [Liegenschaftsveräußerung an landeseigene Investitionsbank unter Rückanmietung); LVerfG Berlin, B. v. 8.4.1997 – 78/96, LVerfGE 6, 66 (Abtretung der gesamten Forderungen aus den gewährten Wohnungsbaudarlehen an landeseigene Investitionsbank als Kreditvertrag/gesetzlicher Grundlage bedürftige Anleihe).

Umgehungsfälle¹³⁷ oder bei deutlich überwiegender Finanzierungsfunktion¹³⁸ – aber unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung im Detail nach wohl überwiegender, jedenfalls überzeugender Auffassung im Schrifttum¹³⁹ (grundsätzlich) nicht dem Kreditbegriff.¹⁴⁰ Verbindlichkeiten aus laufender Verwaltungstätigkeit, die nicht zum Zwecke der Geldbeschaffung begründet worden sind, unterfallen dem Kreditbegriff grundsätzlich auch dann nicht, wenn Stundungen gewährt oder (langfristige) Zahlungsziele gesetzt sind.¹⁴¹ Dass sie nach allgemeinen Grundsätzen, etwa dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur begrenzt sinnvoll und rechtlich zulässig sein mögen, ändern hieran nichts.

1.6 Übernahme kommunaler Schulden

Keine „Einnahme“ aus Kreditaufnahme im engeren Sinne ist die Übernahme von Schulden anderer Träger öffentlicher Gewalt. Sie erweitert zwar den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum der entlasteten Körperschaften, ist dort aber nach geltendem Haushaltsrecht weder Einnahme noch Ausgaben, und engt ihn für die übernehmende Einheit ein, ohne dort auf haushaltswirksamen Ausgaben zu gründen. Auf diesem Ansatz gründet die 2022¹⁴² als Art. 117 Abs. 4 LV RP eingefügte Möglichkeit des Landes Rheinland-Pfalz, zur Schuldübernahme kommunaler Liquiditätskredite. Sie wird zwar als Kreditaufnahme i.w.S., die der gesetzlichen Grundlage bedarf gesehen, verfassungsgesetzlich aber ausdrücklich nicht als „Einnahme aus Krediten“ im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV RP, der dortigen Schuldenbremse, gekennzeichnet.

Im Kern ein Instrument der (partiellen) Entschuldung der Kommunen und ihrer aufgabengerechten Finanzausstattung,¹⁴³ führt diese Kreditaufnahme ohne Einnahmen aus Krediten zu einem Anstieg der Schuldenlast des Landes, ohne sich aber für die aus europäischer Sicht relevante, alle staatlichen Einheiten bezogene Gesamtverschuldung

¹³⁷ Höfling, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, 141 ff.; BK-GG/Höfling/Rixen, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 (EL 106 7/2003) Rn. 134 ff.

¹³⁸ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 15; Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 22.

¹³⁹ Vgl. Kaeser (Fn. 135), 30 ff., 87 ff.; von Münch/Kunig/Heintzen, GG, Bd. 2, 7 Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 16; Dreier/Heun, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 16; Brocker/Droege/Jutzi/Droege, LV Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 117 Rn. 10; Fischer-Lescano u.a./Wieland, LV Bremen, Art. 131a Rn. 13; Droege, „Notruf nach Karlsruhe“ – die Begrenzung der Staatsverschuldung und das Heraufziehen des Jurisdiktionsstaates, VerwArch 98 (2007), 101 (104 ff.); a.A. Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 21; partiell auch Dürig/Herzog/Scholz/Kube, GG, Art. 115 Rn. 128.

¹⁴⁰ Dazu VerfGH RP, U. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (zum sog. „Mogendorfer Modell“ eines Vorfinanzierungsleasing).

¹⁴¹ von Münch/Kunig/Heintzen, GG, Bd. 2, 7. Aufl., Art. 115 Rn. 16; Maunz/Dürig/Scholz/Kube, GG, Art. 115 Rn. 70, 128; BK-GG/Höfling/Rixen, Art. 115 Rn. 128 ff.; Dreier/Heun, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 14; krit. zur Kreditaufnahme durch Dritte als „Flucht aus dem Budget“ Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, 49 ff.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, 155 ff., 482 ff.; 504 ff.; s.a. BRH, Denkschrift v. 15.2.1969, BT-Drs. V/4066 Anm. 22 ff. (Kreditaufnahme durch Dritte [durch beauftragte Aktiengesellschaft für den Bau von Bundesautobahnen]).

¹⁴² G. v. 8.4.2022, GVBl. 2022, 105; dazu LT-Drs. 18/2302; 18/1636; 18/2684; Brocker/Droege/Jutzi/Droege, Verfassungs für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 117 Rn. 29a ff.

¹⁴³ S. Droege (Fn. 142), Art. 117 Rn. 29c.

auszuwirken, und widerspricht auch nicht unmittelbar Art. 109 Abs. 3 GG; dies gilt auch dann, wenn ein Teilziel der Übernahme eine Wiederherstellung oder Stärkung der kommunalen Kreditfähigkeit sein sollte.

Umstritten ist allerdings, ob es sich um eine Umgehung der grund- und landesverfassungsrechtlichen Kreditaufnahmebegrenzungen handelt bzw. gar Art. 109 Abs. 3 GG analog anzuwenden ist.¹⁴⁴ Nach der Aufbereitung des Debattenstandes kommt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages zu dem Ergebnis, dass „(a)ngesichts des Wortlauts des Art. 109 Abs. 3 GG sowie des Fehlens einer für dessen analoge Anwendung beziehungsweise erweiternde Auslegung erforderlichen planwidrigen Regelungslücke (...) nach hiesiger Ansicht jedoch die überzeugenderen Argumente für die Verfassungsmäßigkeit der Regelung (sprechen)“.¹⁴⁵ Dem ist in der Sache zuzustimmen.

Für den Freistaat Sachsen mit seiner im Bundesvergleich sehr geringen Verschuldung, bei der die rein „haushaltsmäßige“, aus nicht valuierten bzw. „aufgeschobenen“ Kreditaufnahmeermächtigungen wenn nicht abzusetzen ist,¹⁴⁶ so doch einer gesonderten Betrachtung bedarf,¹⁴⁷ mag eine (begrenzte) Übernahme kommunaler Schulden ein fachlich sinnvoller und finanzwirtschaftlich tragfähiger Ansatz zur Stärkung kommunaler Investitionskraft sein. Indes ist dieser Ansatz selbst bei einer verfassungsgesetzlichen Regelung umstritten und risikobehaftet. Auch wenn eine Schuldenübernahme („Schuldenschnitt“) zu Lasten des Landes auch ohne verfassungsgesetzliche, ausdrücklich Ermächtigung möglich ist, erhöhte dies das nicht quantifizierbare Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung. Dieser Ansatz wird hier daher ebensowenig weiter vertieft wie eine jedenfalls nicht den vorbenannten Bedenken begegnende konditionierte Übernahme von Zins- und Tilgungsleistungen für bestimmte, kreditfinanzierte Kommunalinvestitionen, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ in den Jahren 2017 bis 2020 erfolgt (ist).¹⁴⁸

¹⁴⁴ Zur Kontroverse s. nur Wiss.Dienst Bundestag, Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz, Ausarbeitung WD 4 – 3000 – 070/22 v. 14.7.2022; Wiss. Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Verfassungskonformität der beabsichtigten Änderung von Art. 117 LV, Ausarbeitung v. 23.3.2022; Henneke, Die Schuldenübernahme ist (k)eine Einnahme aus Krediten i S d Art 109 Abs 3 S 1 u 5 GG, ZG 2022, 167; Schmidt, Schuldenübernahme trotz Schuldenbremse – ein Aprilscherz?, NVwZ 2022, 756; Droege, Entschuldung der Kommunen durch Schuldübernahme. Zur Änderung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz und zu den föderalen Gestaltungsspielräumen im Staatsschuldenrecht, NVwZ 2022, 770; ders. (Fn. 142), Art. 117 Rn. 29d.

¹⁴⁵ Soweit erkennbar, ist vor dem LVerfG RP kein Verfahren zu Art. 117 Abs. 4 LV RP anhängig.

¹⁴⁶ So SächsRH, Jahresbericht 2022, Bd. II, Abschnitt 23 Rn. 31 ff., der mit zunehmendem Alter der aufgeschobenen Kreditermächtigung deren Ausübung mit wachsenden rechtlichen Unsicherheiten behaftet sieht (Rn. 51).

¹⁴⁷ S. Aue u.a., Länderfinanzbericht 2022, JBöffFinz 1-2023, 2023, 17/235 (239 f.).

¹⁴⁸ S. dazu Art.1 des Gesetzes zur Stärkung der Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Gute Schule 2020) v. 15.12.2016 (GV NRW, 1154, geänd. d. G. v. 18.12.2018, GV NRW, 759); dazu Hermes, Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen. Gutachten für den Parlamentarischen Beratungs- und Gesetzgebungsdienst des Landtages Nordrhein-Westfalen, 15.9.2021, 4.

2. „Personaler“ Anwendungsbereich („Freistaat Sachsen“)

2.1 Haushalt des „Freistaates Sachsen“

Das Kreditaufnahmeverbot (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) bezieht sich auf den Haushalt der Freistaates Sachsen. Einer Erweiterung der „personalen“ Reichweite über die mit dem Haushalt „verkoppelten“ (§§ 26, 113 SÄHO) (unselbständigen) Sondervermögen (Art. 95 Abs. 2 Satz SächsVerf), die nach Zwecksetzung¹⁴⁹ und Entstehungsgeschichte¹⁵⁰ auch die – im Wortlaut nicht erwähnten – Staatsbetriebe¹⁵¹ erfasst,¹⁵² hinaus, wie sie etwa Art. 117 Abs. 3 LV RP für die Kreditaufnahme von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, unter weiteren Voraussetzungen vorsieht,¹⁵³ hat der verfassungsändernde Gesetzgeber im Freistaat Sachsen nicht vorgenommen, und zwar unabhängig davon, ob mittelbar staatliche Aufgaben erledigt oder befördert werden.

2.2 juristisch selbständige Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts

Die juristisch selbständigen Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts sind schon nach dem Wortlaut klar nicht erfasst, und zwar selbst dann nicht, wenn die juristischen Personen vom Land finanziert werden oder das Land kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für ihre Verbindlichkeiten haftet.¹⁵⁴ Die verfassungspolitische Kritik an deren Nichteinbezug (auch) aus unionsrechtlicher Hinsicht¹⁵⁵ greift in der Sache schon deswegen nicht durch, weil die breiter gefassten unionsrechtlichen Vorgaben zur Wahrung der Haushaltsdisziplin (Art. 126 Abs. 1 und 2 Satz 3 AEUV)¹⁵⁶ sich nicht zur Frage verhalten, nach welchen Kriterien sich die unionsrechtlich verbleibenden Kreditaufnahme-/Verschuldensmöglichkeiten auf die innerstaatlichen Akteure verteilen.

Unbestritten ist jedenfalls, dass die Träger der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) nicht erfasst sind und auch deren Rechte unberührt bleiben (Art. 95 Abs. 3 SächsVerf). Nicht an das verfassungsgesetzliche Kreditaufnahmeverbot gebunden sind aber auch die rechtlich verselbständigten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen im Freistaat, die nach Maßgabe der Gesetze im Freistaat Sachsen Träger der Selbstverwaltung sind (Art. 82 Abs. 3 SächsVerf).

¹⁴⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Kube, GG, Art. 109 Rn. Rn. 84.

¹⁵⁰ LT-Drs. 5/11838, 11.

¹⁵¹ In Anlehnung an die Terminologie des Sächsischen Kommunalrechts (§ 95a Abs. 1 SächsGemO) sind dies Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die nach Art und Umfang der Tätigkeit eine selbständige Wirtschaftsführung rechtfertigen (s.a. § 26 Abs. 1 SÄHO).

¹⁵² Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Kommentar zu Sächsischen Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 33; LT-Drs. 5/11838, 11; Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), SächsVBl. 2013, 201 (203 f.).

¹⁵³ Dazu Brocker/Droege/Jutzi/Droege, Verfassung für Rheinland Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 117 Rn. 28 f.; ähnlich Art. 131a Abs. 5 LV Bremen (dazu Fischer-Lescano u.a./Wieland, LV Bremen, 2016, Art. 131a Rn. 27 f.).

¹⁵⁴ Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Kommentar zur Sächsischen Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 95 Rn. 34; Dreier/Heun, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Rn. 24; Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 7, 71 ff.; Waldhoff/Roßbach, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2016, 64; s.a. LVerfG Berlin, B. v. 21.3.2003 – VerfGH 6/01, 14, 35 (Rn. 78).

¹⁵⁵ Dürig/Scholz/Herzog/Kube, GG, Art. 109 Rn. Rn. 119.

¹⁵⁶ Knapp dazu Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 23.

Die auch für Art. 109 Abs. 3 GG konstatierte „offene Flanke“ der Schuldenbremse¹⁵⁷ ist bewusst in Sachsen nicht geschlossen worden. Art. 95 Abs. 3 SächsVerf stellt vor allem klar, dass das Schuldenaufnahmeverbot des Freistaates dessen Pflichten zur aufgabengerechten Finanzausstattung und zur Wahrung des Konnexitätsgrundsatzes nicht berührt und rechtfertigt nicht den Umkehrschluss, dass andere juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Regel des Art. 95 Abs. 2 SächsVerf erfasst seien.¹⁵⁸ Grundsätzlich unerheblich ist bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, ob sie vom Land finanziert werden oder das Land kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für ihre Verbindlichkeiten haftet.¹⁵⁹

2.3 Rückausnahme durch ein „Verbot der Verfassungsumgehung“?

Bei der Aufgabenerledigung durch nicht gebietskörperschaftlich verfasste juristische Personen des öffentlichen Rechts zieht das dem Grunde nach anerkannte „Verbot der Verfassungsumgehung“ als ungeschriebener Grundsatz der Verfassungsordnung¹⁶⁰ eine – indes unscharfe, äußerste – Grenze; bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird aus guten Gründen eine solche gegen „offensichtlich missbräuchliche Umgehung“¹⁶¹ gefordert.

Die Nutzung von der Verfassung belassener finanzwirtschaftlicher Spielräume jedenfalls ist statthaft und bewirkt als solche keine Gefahr der „Umgehung der Schuldenbremse“.¹⁶² Der Verzicht auf eine ausdrücklich – teils erfolgte,¹⁶³ teils geforderte¹⁶⁴ – (teilweise) Schließung dieser seit langem bekannten „offenen Flanke(n)“ bekräftigt die Zulässigkeit von deren Nutzung und stellt an ein die Beibehaltungsentscheidung konterkarierendes Missbrauchsverdikt hohe Anforderungen.

Gleichwohl werden als mögliche Konstellationen für eine „Umgehung“ der Schuldenbremse in der Literatur¹⁶⁵ u.a. genannt die Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bund/Landes, eine Kreditaufnahme durch Dritte, an denen der Bund/das Land wesentlich beteiligt ist, diese den Schuldendienst übernehmen und die Auslagerung von Schulden tragendes Motiv der rechtlichen Konstruktion bildet, die Bildung juristischer Personen des öffentlichen Rechts ohne eigene (gehaltvolle) Sachaufgaben mit Finanzierungsfunktion bis hin zu Fällen, in denen die Kreditaufnahme lediglich für die

¹⁵⁷ Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2015, 35; Lichdi/Harzen Dorf (Fn. 23), SächsVBl. 2013, 201 (204.); Waldhoff/Roßbach (Fn. 154), 67; Pinkl, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: Hetschko u.a. (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, 103 (120 ff.).

¹⁵⁸ In diese Richtung Gröpl (Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2015, 36), indes beschränkt auf Fälle, in denen die Gefahr der Umgehung der Schuldenbremse gegeben ist.

¹⁵⁹ VerfG Berlin, B. v. 21.3.2003 – VerfGH 6/01 – LVerfGE 14, 35 (Kreditaufnahme durch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe).

¹⁶⁰ Dazu allg. Ellerbrock, Das Verbot der Verfassungsumgehung, Der Staat 60 (2021), 243.

¹⁶¹ Dreier/*Heun*, GG, 3.Aufl., Art. 109 Rn. 24; s.a. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, 532 ff.

¹⁶² Strikter wohl Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, Baden-Baden 2015, 36.

¹⁶³ S. etwa Art. 117 Abs. 3 LV RP; Art. 131a Abs. 5 LV HB.

¹⁶⁴ S. – für NRW – Waldhoff/Roßbach (Fn. 154), 65 f.

¹⁶⁵ S. m.w.N. – Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, 232 ff.; s.a. Mayer, Greift die neue Schuldenbremse, AöR 136 (2011), 266; Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, 98 f.

Finanzierung von Bundes-/Landesaufgaben genutzt wird und der Schuldendienst vom Bund/Land getragen wird.

Diese Auflistung von „Verdachtsfällen“ hat bislang in der (landes-)verfassungsrechtlichen Judikatur keinen entscheidungserheblichen Niederschlag gefunden¹⁶⁶ und beachtet nicht hinreichend die hohen Anforderungen, die – schon aus Gründen der Rechtssicherheit bei der komplexen Haushaltsaufstellung – an eine „Verfassungsumgehung“ zu stellen sind. Überzeugend ist demgegenüber für eine Infrastrukturfinanzierung durch verselbständigte juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (Investitionsgesellschaften), dass diese jedenfalls dann verfassungsrechtlich zulässig sind, wenn sie bei kraft Gesetzes formell eröffneter Verschuldungsfähigkeit materiell zur Kreditaufnahme befugt sind, sie eine hinreichend konkrete Sachaufgabe haben, die im Aufgabenbereich der sie bildenden Gebietskörperschaft liegt, und sie keine reinen Finanzierungsgesellschaft sind.¹⁶⁷

Diese Voraussetzungen sind indes auslegungsbedürftig und -fähig und bedürfen weiterer Konkretisierung. Solche „Auslagerungen“ bergen stets und notwendig die – rechtfertigungsfähige, aber eben auch rechtfertigungsbedürftige – Minderung der Haushaltstransparenz und den wegen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher Modelle nicht gerechtfertigten „Anfangsverdacht“ einer Umgehung auch sonstiger haushaltsverfassungsrechtlicher Bindungen. Wird mit ihnen auf besondere Finanzierungsaufgaben reagiert, die (noch nicht oder nicht mehr) durch den regulären Haushalt abgebildet werden können/sollen, ohne dass es einen hinreichend tragfähigen Sachgrund gibt, bergen sie ein schwer wägbares „Restrisiko“ verfassungsgerichtlicher Beanstandung; diese kann tragfähig nur auf der Grundlage konkretisierter Umsetzungsmodelle abgeschätzt werden.

3. Aufgabenverlagerung auf Dritte

Eine Aufgabenverlagerung auf Dritte (andere Träger öffentlicher Gewalt; private Dritte) ist – neben einer „Verlagerung“ der Finanzierungsverantwortung bei fortbestehender Aufgabenerledigungskompetenz – ein sektoral prinzipiell gangbarer Weg. Dieser Weg stößt aber an unterschiedliche Grenzen.

Ein in der öffentlichen Finanzwirtschaft „traditioneller“, regional unterschiedlich ausgeprägter Ansatz war eine offene oder subkutane Auf- und/oder Ausgabenverlagerung auf eine jeweils „untere“ Ebene, am Ende auf die Kommunen. Art. 85 Abs. 2 SächsVerf schützt die kommunalen Träger die Kommunen seit 2013 besser als bisher gegen

¹⁶⁶ S.a. VerfG Berlin, B. v. 21.3.2003 – VerfGH 6/01, LVerfGE 14, 35 (juris Rn. 78), das diese Fälle „anprüft“, durch die BSR-Kredite indes nicht erfüllt sieht, und dann eine weitere Ausdehnung ungeachtet der Gefahr einer „Budgetflucht“ ausdrücklich ablehnt; s.a. auch Neidhardt (Fn. 165), 96 ff.

¹⁶⁷ Hermes/Schmidt, Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremsen, Dezember 2016, 17 f.; Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK-Study 70/2020, März/August 2020, 24 ff.; Wieland (Fn. 107), 47 ff. (zu Art. 131a Abs. 5 LV Bremen).

Aufgabenübertragungen ohne zureichende Mittel(zusatz)ausstattung – und machen diese als Mittel der Kostenverlagerung tendenziell unattraktiver.

Die Überantwortung der Aufgabenerledigung an (unselbständige) Sondervermögen des Landes kann Vorteile bei der Mittelbindung und -verwendung und im politischen Diskurs haben; das Kreditaufnahmeverbot auch für unselbständige Sondervermögen (Art. 95 Abs. 2 SächsVerf) macht diesen Weg unter rein finanzwirtschaftlichen Aspekten unattraktiv.

Bei einer Aufgabenverlagerung auf „private“ Dritte ist zwischen einer materiellen Privatisierung, bei der neben der Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung weitestgehend auch die Aufgabenerledigungs- und Gestaltungskompetenz abgegeben wird, und den vielfältigen Formen einer „Organisationsprivatisierung“¹⁶⁸ zu unterscheiden, bei der eine bunte Vielfalt von Zwecken und Aufgaben erfasst wird; für den – wie auch immer zu definierenden – Bereich der staatlichen Kernaufgaben ist dies indes ausgeschlossen.

Dazwischen stehen rechtlich selbständige, öffentlich-rechtlich organisierte Einheiten (insb. z.B. Anstalten und Stiftungen), die – durch Gesetz errichtet – mit der Durchführung bestimmter Aufgaben betraut werden, ohne dabei den Bindungen zu unterliegen, die (etwa auch insolvenzrechtlich) für private Gesellschaftsformen gelten, und für welche die Errichtungskörperschaft regelmäßig im Rahmen ihres Errichtungsaktes (Gesetz) eine Gewährträgerhaftung übernehmen.¹⁶⁹ Dies macht sie für potentielle Kreditgeber attraktiv, weil die Haftung des Gewährträgers für die Verbindlichkeiten der Einheiten (einschließlich der von ihr aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen) das Ausfallrisiko de facto ausschließt.

4. Zwischenfazit

Das Kreditaufnahmeverbot des Art. 95 Abs. 2 SächsVerf ist in Bezug auf den Begriff der „Kreditaufnahme“ sachlich und in der „personalen“ Reichweite begrenzt.

Sachlich ist nicht jede Begründung von Verbindlichkeiten zur Beschaffung von Geld oder zur Abgeltung von Ansprüchen erfasst, die unmittelbar oder mittelbar der staatlichen Aufgabenerfüllung zu Gute oder Krediten funktionsähnlich nahe kommt. Nach nicht unbestrittener, wegen der Rechtssicherheit vorzugswürdiger Auffassung werden nur durch den Kernhaushalt und unselbständige Sondervermögen aufgenommenen Finanzschulden erfasst. In Bezug auf sog. „alternative Finanzierungsmodell“ liegt keine gefestigte Rechtsprechung des SächsVerfGH vor.

Die Kreditaufnahme durch private oder öffentlich-rechtlich organisierte Dritte ist grundsätzlich keine Kreditaufnahme i.S.d. Art. 95 Abs. 2 SächsVerf. Ausnahmen sind in Missbrauchsfällen zu prüfen, in denen die Verlagerung auf zur Kreditaufnahme berechnete, rechtlich verselbständigte Einheiten unter der Kontrolle des Freistaates Sachsen primär klar die Umgehung des Kreditaufnahmeverbotes bezweckt.

¹⁶⁸ Zur Vielfalt im Freistaat Sachsen s. SMF, Beteiligungsbericht 2022, Februar 2023; Beteiligungsbericht 2023, Januar 2024.

¹⁶⁹ S. nur § 5 Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – v. 19.6.2003, (SächsGVBl., 161) zuletzt geänd. durch G. v. 28.6.2018 (SächsGVBl., 430).

II. Konsequenzen für potentielle Handlungsspielräume für die Finanzierung von Klima-, Zukunfts- bzw. Transformationsinvestitionen

1. Problemüberblick

Art. 95 SächsVerf belässt eine breite Palette verfassungskonformer Instrumente und Möglichkeiten, um den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum für Klima-, Zukunfts- bzw. Transformationsinvestitionen zu erweitern; diese sind indes nach Art und Umfang jeweils nicht voraussetzungslos und nicht beliebig einsetzbar. Es gibt nicht das eine „Patentrezept“: Sachbedarf und Umsetzungsinstrument müssen aufeinander abgestimmt sein und in diesem Sinne „zueinander passen“. Zu beachten ist weiterhin das Verbot der Umgehung der (nationalen) Schuldenbremse etwa durch reine Finanzierungstrabanten.

Bei Investitions(nachhol)bedarfen ist eine vorgelagerte Weichenstellung, ob diese direkt oder mittelbar aus Mitteln des Freistaates Sachsen zu finanzieren sind, ob eine Finanzierung durch andere Träger öffentlicher Gewalt anzustoßen, zu erleichtern oder zu unterstützen ist, ob es um eine Vorfinanzierung langfristig „rentierlicher“ Investitionen geht oder ob es um die Initiierung, Unterstützung oder Förderung privater Investitionen durch kreditfinanzierte Zuschüssen geht; bei einer über Notlagenkredite zu finanzierenden Klima- und Transformationsinvestitionen sind zudem u.a. die Veranlassungskonnexität sowie das Jährlichkeitsprinzip zu gewährleisten.

2. Umgehungsverbot

2.1 Keine Übertragung der unionsrechtlichen Zurechnungsregelungen

Die (ungeschriebene) Rückausnahme von der Nichterfassung rechtlich verselbständigter Einheiten gründet – auch bei bestehender Kreditaufnahmebefugnis – in allgemeinen Rechtsgrundsätzen¹⁷⁰ und ist daher eng auszulegen (s.o.). Die verselbständigte Einheit muss zumindest (bei privatrechtlicher Organisation) mehrheitlich im Staatseigentum stehen oder (bei öffentlich-rechtlicher Organisation) maßgeblich durch den Staat bestimmt und kontrolliert werden (notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung). Auch dann ist ein „Anfangsverdacht“ nur bei klaren Fällen reiner Finanzierungseinheiten ohne substantielle Sachaufgabe gerechtfertigt.¹⁷¹ Der bewusst enge Anwendungsbereich der nationalen Schuldenbremse gebietet beim „Umgehungsverdikt“ eine enge, auf „Missbrauchsfälle“ begrenzte Auslegung.

Die Schuldenbremsen nach nationalem Recht (Art. 109, 115 GG; Art. 95 SächsVerf) gelten bewusst nicht für juristisch selbständige, rechtsfähige Personen des privaten oder öffentlichen Rechts (s.o. B.I.1.5, 2.2.). Anders ist dies nach den unionsrechtlichen Verschuldungsbegrenzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Art. 126 AEUV) und des sog. Fiskalpaktes,¹⁷² die als vom „öffentlichen“ Bereich, dessen Defizit zu berücksichtigen ist,

¹⁷⁰ S.o. I.2.3.

¹⁷¹ VerfGH RP, U. v. 20.11.1995 – VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (zum sog. „Mogendorfer Modell“ eines Vorfinanzierungsleasing).

¹⁷² Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, dazu G. v. 2.3.2021, BGBl. II 2021, 1006; dazu etwa Hofmann/Konow, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012 138; BVerfG, U. v. 12.9.2012 – 2 BvR 1390/12 u.a., 2 BvE 6/12, BVerfGE 132, 195 (Europäischer Stabilitätsmechanismus); Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 1467.

alle dem Staat, d.h. „zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörigen Einheiten“ zuzurechnenden Schulden umfasst sehen. Sie rechnen dem staatlichen Defizit in weitem Umfange auch die Defizite rechtlich verselbständigter, unter staatlicher Kontrolle stehenden Einheiten zu, die nicht am Markt teilnehmen.¹⁷³ Die hier zur Konkretisierung in den Vorgaben zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung festgelegten Prüfverfahren und Kriterien¹⁷⁴ sind auf diesen Zweck beschränkt und weder für das nationale Kreditaufnahmeverbot selbst noch für die Frage fruchtbar zu machen, ob die Kreditaufnahme einer verselbständigten Einheit ausnahmsweise als Umgehung zu werten ist.¹⁷⁵

2.2 ausgewählte rechtsfähige Einheiten

2.2.1 Förderbanken

Staatliche Aufgaben können auch durch finanzielle Anreize (z.B. Zuschüsse, Darlehen oder Krediterleichterungen) gefördert werden. Dies unterstreichen die in unterschiedlicher Rechts- und Organisationsform in Bund und Ländern – auch im Freistaat Sachsen – tätigen Förderbanken.¹⁷⁶ Der personell auch durch die Bestellung der Verwaltungsratsmitglieder überwiegend durch den Freistaat Sachsen als Gewährträger mit dem Freistaat Sachsen „verkoppelten“ Sächsischen Aufbaubank (SAB) ist im Auftrag des Freistaates Sachsen die Durchführung und Abwicklung von Förderaufgaben in zahlreichen Politikbereichen übertragen, sie kann auch weitere Aufgaben, u.a. durch Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen, wahrnehmen (§§ 2, 3 FörderbankG) – und auch Darlehen aufnehmen.

Die Bindungen, die sich aus dem Unions-, insb. dem Beihilferecht sowie etwa dem nationalen Kreditwesenrecht ergeben,¹⁷⁷ ändern nichts an der Qualifizierung der (primären) Finanzierungs- und Förderzwecke als einer substantiellen Sachaufgabe. Durch die Bündelung unterschiedlichster Erscheinungsformen der Förderung/Unterstützung (Eigenvornahme; Beteiligungen; Zuschuss-, Darlehensgewährung; Zins- und Laufzeitgestaltung) in heterogenen

¹⁷³ Zu Einzelheiten s. Hermes/Schmidt (Fn. 167), 19 ff. (dort auch zu den unionsrechtlich anzuwendenden Kriterien für die Beurteilung, ob eine Einheit unter staatlicher Kontrolle steht und Nichtmarktproduzent ist).

¹⁷⁴ Art. 2 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. 115 v. 9.5.2008.

¹⁷⁵ Hermes/Vorwerk/Beckers (Fn. 167), 22 ff.; die sog. TransparenzRL (RL 2006/111/EG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen v. 16.11.2006) definiert zwar Kriterien, unter welchen Voraussetzungen ein Unternehmen unter dem „beherrschenden Einfluss“ der öffentlichen Hand steht, verhält sich aber ebenfalls nicht zu haushaltsrechtlichen Umgehungsfragen.

¹⁷⁶ Für den Freistaat Sachsen die als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete Sächsische Aufbaubank – Förderbank – SAB (G. zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – [FördbankG] vom 19.6.2003, SächsGVBl. 161 [Änderung durch G. v. 28.6.2018, SächsGVBl., 430]); umfassend zu Organisationsformen und rechtlichen Grundlagen und öffentlichem Auftrag, aber auch zu den bankaufsichtsrechtlichen Vorgaben F. C. Siekmann, Die öffentlichen Förderbanken in Deutschland, 2022; s.a. Becker, § 20 Verwaltungsrechtliche Organisationsvorgaben für Landesförderbanken, Landesbanken und Sparkassen, in: Burgi/Habersack, Öffentliches Recht des Unternehmens. Handbuch, 2023, 457.

¹⁷⁷ Dazu Siekmann (Fn. 176), 299 ff.; Kaufhold, § 14 Verwaltungsrechtliche Vorgaben betreffen das Finanzunternehmen, in: Burgi/Habersack, Öffentliches Recht des Unternehmens. Handbuch, 2023, 267 ff.

„Geschäftsfeldern“ sind sie eine bereits bestehende, grundsätzlich bewährte Einheit, die für die Förderung und Abwicklung auch von Klima- und Transformationsinvestitionen gerade auch in Bereichen genutzt werden kann, in denen Marktschwächen auftreten.¹⁷⁸

Im Bereich der „rentierlichen“ Investitionen oder der Förderung der Investitionen Dritter ist eine deutliche Erweiterung auch einer kreditfinanzierten Fördertätigkeit – insb. auch zu Klimaschutz- und Transformationszwecken – (verfassungs-)rechtlich nach Maßgabe der kreditwirtschaftsrechtlichen Kapitalisierungsvorgaben möglich.

2.2.2 Immobiliengesellschaften

Ein weiteres Beispiel einer hinreichend „substantiellen Sachaufgabe“ ist die Betreuung, Verwaltung und Erhaltung des staatlichen Immobilienvermögens (einschließlich der für die staatliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Liegenschaften). Dies ist in der Staatspraxis als ein für eine rechtliche Verselbständigung tragfähiger Grund anerkannt. Im Freistaat Sachsen ist dies u.a.¹⁷⁹ im „Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement“ gebündelt, also einem rechtlich unselbständigen, organisatorisch abgesonderten Teile der Staatsverwaltung (§ 26 Abs. 1 SÄHO), hat der Bund mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BiMA)¹⁸⁰ 2005 eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet und ihr die eigenverantwortliche Wahrnehmung der Verwaltung des auf sie übergegangenen Liegenschaftsvermögens des Bundes übertragen (inkl. der Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude bei der energetischen Sanierung) (§ 1 BImAG). Dass die BiMA derzeit kein Recht zur Kreditaufnahme am Markt hat (§ 6 Abs. 2 BiMAG), ist Ausdruck einer politischen Gestaltungsentscheidung¹⁸¹ und nicht der Missbrauchsvermeidung geschuldet.

Für den Landesbereich ist eine entsprechende Verselbständigung, die nicht zwingend mit dem Übergang des (vollständigen) Immobilienvermögens zu koppeln ist, unter Übertragung auch der zügigen energetischen Sanierung zu prüfen, die – zumindest bei substantiellem Immobilieneigenvermögen – zur Vorfinanzierung auch mit einer entsprechenden Kreditermächtigung gekoppelt werden kann.

2.2.3 Straßeninfrastruktur

Auf die Nutzung auch privatwirtschaftlicher Einheiten für Erhalt und Ausbau der Straßeninfrastruktur hat der Bund – abgesichert durch Art. 90 Abs. 2 Satz 2 GG¹⁸² – bei der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung mit der Autobahn GmbH¹⁸³ gesetzt, deren

¹⁷⁸ Teubler u.a./Wuppertal-Institut, Förderbanken im Wandel – Evolution zu nachhaltigen Transformationsbanken. Fünf Handlungsfelder für die Begleitung einer nachhaltigen Entwicklung, Wuppertal, Dezember 2022, 10 f.

¹⁷⁹ Daneben besteht der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen.

¹⁸⁰ Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vom 9.12.2004 (BGBl. I S. 3235, zuletzt geändert durch G. v. 19.12.2022, BGBl. I, 2507).

¹⁸¹ S. BT-Drs. 15/2720, 15: „Die Vorschrift stellt klar, dass der Bundesanstalt eine Kapitalaufnahme auf dem freien Kapitalmarkt nicht gestattet ist. Dies ist auch nicht erforderlich, da der Bund die Versorgung mit notwendigen Krediten sicherstellt. Kreditermächtigungen werden im Haushaltsgesetz festgelegt.“

¹⁸² I.d.F. des Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 19.7.2017.

¹⁸³ S.a. Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – InfrGG) v. 14.7.2017, BGBl.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Gesellschaftsanteile zu 100 v.H. beim Bund (Fernstraßen-Bundesamt) liegen und in der auch die vorherige Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes aufgegangen ist. Die für die Investitionen erforderlichen Mittel werden indes aus dem Bundeshaushalt (insb. Mittel aus dem Gebührenaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Infrastrukturabgabengesetz) bereitgestellt (§ 7 Abs. 1 InfrGG); eine Kreditaufnahmeverbot ist im Errichtungsgesetz ebensowenig vorgesehen wie eine Kreditermächtigung.

Ohne substantielle Eigeneinnahmen oder einen aufzehrbaren Kapitalstock, die sich auf Landes- und Kommunalebene bei Verkehrsinfrastrukturinvestitionen nicht abzeichnen, ist – zumindest bei einer privatrechtlichen Organisation – eine (substantielle) Kreditermächtigung als Kompensation unzureichender Haushaltszuweisungen auf dieser Ebene auszuschließen.

2.2.4 (kreditfähige) öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG)

„Öffentliche Investitionsgesellschaft“ ist kein feststehender Rechtsbegriff. Es ist ein Sammelbegriff für unterschiedliche Erscheinungsformen der Abwicklung und Förderung von öffentlichen Investitionen allgemeinen oder insbesondere von Klima- und Transformationsinvestitionen. Der Spannungsbogen ist breit. Darunter können (unmittelbare oder mittelbare) Landesbeteiligungen an Infrastrukturunternehmen oder sonst investierende privatrechtlichen Einheiten, (nicht rechtsfähige) Staatsbetriebe oder unselbständige, nicht kreditaufnahmeberechtigte Sondervermögen/Transformationsfonds¹⁸⁴ gefasst werden, aber auch öffentlich-rechtlich organisierte Förderbanken oder rechtsfähige Sonderfonds mit eigener Kreditaufnahmeermächtigung.¹⁸⁵

Öffentliche Investitionsgesellschaften (ÖIG) im engeren Sinne werden hier verstanden als öffentlich-rechtlich organisierte, durch den Staat (meist als rechtsfähige Anstalt) als Gewährträger errichtete Einheiten, denen für einen bestimmten Teilsektor durch das Errichtungsgesetz Investitionsaufgaben zur verselbständigten Erledigung zugewiesen sind und denen die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eröffnet ist, für die letztlich der Gewährträger haftet.¹⁸⁶ Die SAB die eigene, auch kreditfinanzierte Investitionen vornehmen darf, deren

I, 3122/3141 (Art. 13 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems vom 14.8.2017).

¹⁸⁴ So etwa der Sächsische Coronabewältigungsfonds (G. v. 9.4.2020, SächsGVBl. 2020, 166), der „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, der als rechtlich nicht selbständiges, nicht kreditfähiges Sondervermögen organisiert ist und sich aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt finanziert (§ 3 Abs. 1 Satz 1, § 4 Satz 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ v. 8.12.2022, Amtsbl. SL 2022, 1511) oder der „Klima- und Transformationsfonds“ des Bundes, der ein nicht rechtsfähiges und nicht zur Kreditaufnahme berechtigtes Sondervermögen des Bundes ist (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 4 Satz 1 KTFG v. 8.12.2010, BGBl. I, 1807; zuletzt geändert d. G. v. 22.12.2023, BGBl. I Nr. 142); die Freie Hansestadt Bremen bildet ihre notlagengestützte Nettokreditaufnahme (Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der Energie(preis)krise) in einem eigenen Produktplan innerhalb des Landeshaushaltes ab (s. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 v. 14.4.2023, BremGBl.2023, 264).

¹⁸⁵ S. Bielinski u.a. (Fn. 1), Abschnitt 5.2; für den Freistaat Sachsen s.a. SMF, Beteiligungsbericht 2023. Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts (Jahresabschlussdaten zum 31.12.2022), 10.1.2024.

¹⁸⁶ Im Anschluss an Hermes/Vorwerk/Beckers (Fn. 167), 21 ff.; Hermes, Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-

Schwerpunkt aber in der Förderung der Investitionen Dritter liegt (s.o. B.II.2.2.1), ist hierfür nur ein Beispiel.

Für die rechtliche Zulässigkeit ist entscheidend die konkrete Aufgabenstellung, nicht die Bezeichnung, und zwar insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Investitionen. Beschränkt sich die Funktion der staatlich gesteuerten ÖIG, die nicht über nennenswerte Eigenmittel oder eigene Einnahmen verfügt, im Kern auf eine kreditgestützte Vorfinanzierung nicht mittel- bis langfristig „rentierlicher“, staatlich gestalteter und abgewickelter Investitionsvorhaben, desto näher rückt die Gestaltung in die Nähe eines Umgehungsverdachts, selbst wenn die zugewiesene „Sachaufgabe“ sich nicht auf die darlehensweise Überlassung von Geld beschränkt. Der Vergleich mit Public-Private-Partnershipmodellen (PPP-Modellen), die nach vorzugswürdiger Ansicht¹⁸⁷ von der Schuldenbremse auch nicht unter dem Umgehungsaspekt erfasst und in Art. 90 Abs. 2 Satz 5 GG als möglich vorausgesetzt, weil lediglich in der Reichweite begrenzt, werden, unterstreicht aber, dass bei Investitionen einer ÖIG in nutzbaren Sachen unter zeitversetzter Abzahlung selbst eine Übernahme von regelmäßigen Zins- und Tilgungsleistungen¹⁸⁸ für eine kreditfinanzierte Vorfinanzierung ohne Hinzutreten zusätzlicher Umstände keine Umgehung bewirkt.

Ob eine Umgehungs konstruktion vorliegt, kann letztlich nur nach Maßgabe einer einzelfallbezogenen Betrachtung entschieden werden. Dem Ausnahmecharakter dieses Verdikts entsprechen hohe Anforderungen an dessen Annahme. Zu berücksichtigen sind dabei neben aufgabenspezifischen auch finanzwirtschaftliche Kriterien (z.B. Grad/Umfang der Kreditfinanzierung) und der – nach jedenfalls vertretbarer Auffassung – gegebene (auch volkswirtschaftliche) Nutzen kreditfinanzierter (zusätzlicher) Investitionen für Klima- und Transformationsmaßnahmen und zum Abbau des Investitionsstaus.¹⁸⁹ Die Beibehaltung/Nichtänderung einer verfassungsgesetzlichen „Schuldenbremsenregelung“ verpflichtet nicht dazu, bei der Bewertung von ihr weder direkt noch in entsprechender Anwendung erfassten Fällen geläuterte Erkenntnisse zu den ökonomischen Wirkungen einer Kreditaufnahme für Zukunftsinvestitionen auszublenden.

3. Parlamentarische Steuerung/Legitimation

Mit jeder Ausgliederung aus dem Kernhaushalt oder „alternativen Finanzierungsformen“ ist eine gewisse Lockerung parlamentarischer Steuerung, Aufsicht und Kontrolle¹⁹⁰ verbunden, die letztlich auch eine Minderung demokratischer Legitimation zu bewirken scheint.

Westfalen. Gutachten für den Parlamentarischen Beratungs- und Gesetzgebungsdienst des Landtages Nordrhein-Westfalen, 15.9.2021, 3.

¹⁸⁷ S.o. C.I.1.5.

¹⁸⁸ Im sog. Mogendorfer Modell (VerfG RP, U. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145) eines Vorfinanzierungsleasing/„Mietkaufs von Landesstraßen“ waren durch Abtretungs- und Freistellungserklärungen sogar direkte Zahlungsbeziehungen zwischen dem Land und der Bank vorgesehen, die dem bauausführenden Unternehmen einen entsprechenden Kredit gewährt hatte; dort war allerdings die Projektgesellschaft nicht vom Land beherrscht.

¹⁸⁹ S. nur Hermes/Vorwerk/Beckers (Fn. 167), 33 ff.,

¹⁹⁰ Die Kontrolle durch die Rechnungshöfe umfasst auch die ausgelagerten Einheiten; für den Freistaat Sachsen s. nur Baumann-Hasske/Berlit/Kühn, Sächsische Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 100 Rn. 10 ff.; § 91 SÄHO.

Entgegen der Position der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die aus grundsätzlichen Erwägungen (Transparenz, Steuerung, Kontrolle) zumindest verfassungs- und finanzpolitisch gegen jede Auslagerung insb. von Kreditaufnahmen auf Fonds, Nebenhaushalte oder andere Konstruktionen votieren,¹⁹¹ sind – jedenfalls (bei Berücksichtigung des in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten breiten Gestaltungsspielraumes) willkürfreie oder sachlich vertretbare – „Auslagerungen“ auch mit Blick auf diese Effekte verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Hieraus folgt kein striktes Verbot, sondern allein eine im Detail unscharfe, aber nicht unwichtige Begrenzung für eine Erledigung staatlicher Aufgaben durch rechtlich verselbständigte (private oder öffentlich-rechtlich organisierte) Dritte.¹⁹² Der Landesgesetzgeber hat bei der Bewertung und Gewichtung dieser Effekte, die er allerdings bei der Auslegungsentscheidung zu berücksichtigen hat, eine Einschätzungsprärogative und einen breiten Gestaltungsspielraum.

Bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen kann dieser Effekt zudem durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vorgaben für die Aufgabenerfüllung sowie der internen Steuerungs- und Aufsichtsstrukturen oder Berichtspflichten auch gegenüber dem Parlament erheblich gemindert werden. Bei privatrechtlicher Organisation von Unternehmen, die vollständig oder mehrheitlich von Staat beherrscht werden, können im Rahmen des allgemeinen Gesellschaftsrechts durch Gesellschaftsvertrag ergänzende Steuerungs-, Kontroll- und Aufsichtsstrukturen vorgesehen werden; bei solchen Unternehmen greifen grundsätzlich auch die parlamentarischen Aufsichtsrechte¹⁹³ – allzumal dann, wenn das Unternehmen gemeinwohlbezogenen Zwecken dient.

Teil C. Versorgungsfonds

Die explizite verfassungsgesetzliche finanzwirtschaftliche Absicherung der Versorgungsansprüche künftiger Versorgungsempfänger durch eine vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt zu administrierende, zweckgebundene Finanzmasse in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ist im bundesdeutschen Kontext ein Unikat: Weder im Verfassungsrecht des Bundes noch dem eines der anderen Länder findet sich eine vergleichbare Regelung. Für die Auslegung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf kann mithin nicht auf eine (gefestigte) Verfassungstradition zurückgegriffen werden.

Für das Verständnis der Regelung ist der – auch „rechtspolitische“ – Regelungszusammenhang in Erinnerung zu rufen. Denn auch wenn die verfassungsgesetzliche Absicherung ein Novum bildet: Versorgungsrücklagen und/oder -fonds waren jedenfalls seit Anfang der 1990er-Jahre in der Diskussion und dann auch – in heterogener Ausgestaltung und Dotierung – einfachgesetzliche Realität. Der Begriff der „auskömmlichen Vorsorge“ kann ohne die Kenntnis der Vorgeschichte und die Finanzierungsstruktur der Beamtenversorgung nicht zutreffend erfasst werden (I.). Der Anwendungsbereich ist bereits im Ansatz auf „künftig“

¹⁹¹ S. nur Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Münchener Erklärung v. 25.4.2023; SächsRH, Jahresbericht 2022, Bd. II, 09 (Anmerk. 25).

¹⁹² Dazu auch Hermes/Vorwerk/Beckers (Fn. 167), 30 ff., 49 f.

¹⁹³ BVerfG, U. v. 7.11.2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

entstehende Ansprüche beschränkt (II.). Der für die Fondsdotierung und die Zuführungen wichtige Begriff der „auskömmlichen Vorsorge“ ist funktional bezogen auf die Haushaltsvorsorge und grenzt diese von einer „vollständigen Vorsorge“ ab; verfassungsrechtlich ist hiernach allein eine (zumindest) hälftige Abdeckung der Aufwendungen gefordert (III.). Die Inkongruenz von verfassungsgesetzlicher Absicherung und aktueller einfachgesetzlicher Ausgestaltung eröffnet dem Gesetzgeber Handlungs- und (Um-)Gestaltungsoptionen (IV.). Bei der Anlagestrategie bestehen Gestaltungsspielräume auch bei einer – verfassungsrechtlich nicht geforderten – unveränderten Beibehaltung der geltenden gesetzlichen Regelungen zur Dotierung des Generationenfonds (V.)

I. Der rechtspolitische Kontext

1. Systeme der Altersvorsorge

Die Altersvorsorge für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist nicht einheitlich.

1.1 Allgemeine Rentenversicherung

Für die Tarifbeschäftigten (früher: Arbeiter und Angestellte) wird die Altersvorsorge im Kern durch die gesetzliche Altersversicherung gesichert. Der jeweilige Dienstherr führt – wie jeder privatrechtliche Arbeitgeber auch – aus dem Entgelt die entsprechenden Beiträge an den zuständigen Träger der Rentenversicherung ab und begründet so Rentenanwartschaften. Bei Eintritt des Versicherungsfalles (Alter; Erwerbsunfähigkeit) richten sich die Rentenansprüche gegen den jeweiligen Rentenversicherungsträger, nicht den Dienstherrn.

Entsprechendes gilt für die Zusatzversorgung der Tarifbeschäftigten. Diese wird durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)¹⁹⁴ gewährleistet, eine vom Bund und den meisten Bundesländern getragene Zusatzversorgungskasse für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, die als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert ist und unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen steht.¹⁹⁵ Sie gewährleistet ergänzende Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Rahmen der tarifrechtlich vorgesehenen Pflichtversicherung und bietet Versicherungsprodukte auf freiwilliger Basis für eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge an. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurde 1997 die Zusatzversorgung auch in den ostdeutschen Bundesländern eingeführt.

Finanziert werden die jeweiligen Leistungen im Umlageverfahren durch die während der Beschäftigungszeit fällig werdenden Beiträge der aktiv Beschäftigten und der Dienstherrn; für die Rentenversicherung treten im erheblichen Umfang allgemeine Zuschüsse des Bundes hinzu. Bei diesem System entstehen haushaltswirksame Belastungen nur während der aktiven Beschäftigungszeit. Mit dem Eintritt des Versicherungsfalles geht die Verantwortung über auf

¹⁹⁴ Zum Ganzen s.a. Preller, Nachhaltige Finanzierung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Speyer 2014.

¹⁹⁵ Website der VBL: <https://www.vbl.de/de/startseite>

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

den Rentenversicherungsträger bzw. die – zumindest teilweise kapitalgedeckte¹⁹⁶ – VBL; zusätzliche haushaltswirksame Aufwendungen entstehen (grundsätzlich)¹⁹⁷ nicht.

1.2 Beamt:innenversorgung

Die Beamt:innenversorgung ist grundlegend anders organisiert. Sie bildet ein eigenständiges, haushaltsfinanziertes System der sozialen Sicherung. Die Beamt:innenversorgung ist Teil der geschuldeten Alimentation im Rahmen eines umfassenden Dienst- und Treueverhältnisses, die über das Ende des aktiven Dienstes hinausreicht. Verfassungsrechtlich ist sie in Art. 33 Abs. 5 GG/Art. 91 SächsVerf verankert. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verpflichten den Dienstherrn auch dazu, den Beamt:innen und ihren Familien lebenslang einen angemessenen Lebensunterhalt, und damit auch Alters- und Hinterbliebenensicherung (z.B. Ruhegehalt, Witwen-, Waisengeld) zu gewähren. Die Beamt:innenversorgung ist insoweit „bifunktional“, als sie – bei einem Vergleich mit der Altersvorsorge von Tarifbeschäftigten – nicht allein die „1. Säule“ der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch die „2. Säule“ der betrieblichen Zusatzabsicherung umfasst, nicht aber die „3. Säule“ der privaten Alterssicherung.

Die Beamt:innenversorgung ist haushaltsfinanziert. Verpflichteter der durch Gesetz auszuformenden Ansprüche ist und bleibt der Dienstherr auch dann, wenn für die Finanzierung besondere Rücklagen oder Fonds gebildet bzw. eingerichtet worden sind. Diese Finanzmassen bilden allein eine finanzwirtschaftliche Vorsorge für die haushaltswirtschaftliche Sicherung künftig fällig werdender Versorgungsansprüche. Sie stehen mit diesen aber nicht in direkter Beziehung. Eine (teilweise) Auflösung der Rücklagen/Fonds ändert nichts an den fortbestehenden (gesetzlichen) Alimentationsansprüchen der Versorgungsempfänger:innen und ihrer Hinterbliebenen und rechtfertigt für sich allein insb. nicht deren Kürzung; sie verändert/erweitert auch nicht die Grenzen, die Art. 33 Abs. 5 GG/Art. 91 Abs. 1 SächsVerf einer einfachgesetzlichen Absenkung der Versorgungsleistungen setzen, Art. 95 Abs. 7 SächsVerf begründet oder beeinflusst auch sonst nicht weitergehende individualrechtlichen Ansprüche.

„Gut gefüllte“ Rücklagen oder Fonds schließen indes anderweitig begründete Versorgungskürzungen nicht aus; Grenze hierfür bildet das Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG/Art. 91 SächsVerf), nicht die getroffene finanzwirtschaftliche Vorsorge. Bei den Alimentationsansprüchen handelt es sich um gesetzlich ausgeformte, dem Grunde nach verfassungsrechtlich gewährleistete Leistungsansprüche, für die die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Fehlende oder unzureichende haushaltsrechtliche Deckung ist namentlich kein Rechtsgrund für den Freistaat Sachsen, fällige gesetzliche Zahlungspflichten aufgrund rechtlich begründeter Verpflichtungen nicht zu erfüllen; ggfls. sind dann über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben (Art. 96 SächsVerf) zu tätigen.

Die Ausgaben für Versorgungsleistungen bleiben auch dann vollständig Zahlungen, die im Zeitpunkt ihrer Fälligkeit aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren sind, wenn – nach Maßgabe des Gesamtdeckungsprinzips – die dafür erforderlichen Deckungsmittel (rechnerisch) dem Haushalt aus einer Rücklage oder einem Fonds zugeführt werden; diese Zuführungen

¹⁹⁶ S. VBL, Grundsätze der Anlagepolitik, <https://www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik>.

¹⁹⁷ Denkbar und finanzwirtschaftlich nicht relevant sind Zusatzleistungen in Sonder- oder Härtefällen.

dienen dem Haushaltsausgleich, rechtlich nicht der Befriedigung der Zahlungsansprüche einzelner Versorgungsempfänger:innen.

1.3 AAÜG-Aufwendungen

Für den Freistaat Sachsen als ostdeutschem Bundesland zu erwähnen sind mit Blick auf finanzwirtschaftlich relevante Aufwendung aus dem Bereich der Altersversorgung noch die Ansprüche und Anwartschaften, die aufgrund der Zugehörigkeit zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen (Versorgungssysteme) im Beitrittsgebiet erworben worden sind und die nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)¹⁹⁸ zu einer nicht unerheblichen Zusatzrente für den begünstigten Personenkreis führen. Der von den Ländern im Beitrittsgebiet an den Bund zu erstattende Anteil an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme verringerte sich von ursprünglich zwei Dritteln der Aufwendungen schrittweise auf 50 vom Hundert ab dem Jahr 2021 (§ 15 AAÜG). Die Zahllasten des Freistaates Sachsen nach dem AAÜG haben bis zum Jahre 2035 eine Größenordnung von ca. 800 Mio. € p.a. und werden infolge der abnehmenden Entgeltansprüche der AAÜG-Rentner:innen und der sinkenden Zahl der Anspruchsberechtigten nach und nach abnehmen; die Abnahmegeschwindigkeit wird u.a. von der Höhe der Rentenanpassungen beeinflusst¹⁹⁹ und steht jenseits der haushaltswirtschaftlichen Mittelbindung zu nichtinvestiven „Versorgungszwecken“ in keinem direkten Konnex zu der Entwicklung der Beamtenversorgungsaufwendungen. Belastbare Prognosen zur Entwicklung der AAÜG-Zahllasten des Freistaates ab dem Jahr 2030 lagen bis Redaktionsschluss des Gutachtens nicht vor.²⁰⁰

2. Versorgungsfonds seit Mitte der 1990er Jahre

In den 1990er Jahren wuchs die Erkenntnis, dass die ansteigenden Versorgungsausgaben des öffentlichen Dienstes zumindest mittel- bis langfristig ein Problem bildeten.²⁰¹ Gründe waren u.a. die infolge der deutlichen Erweiterung der Personalkörper in Bund und Ländern ab den 1970er Jahren steigende Zahl von Versorgungsempfänger:innen, mit Blick auf die neben den laufenden Bezügen auch die Versorgungsleistungen mittelfristig zu etatisieren waren, die steigende Lebenserwartung der Versorgungsempfänger:innen sowie die demographische

¹⁹⁸ Art. 3 des Rentenüberleitungsgesetzes v. 25.6.1991 (BGBl. I, 1606), das in der Folgezeit mehrfach – teils grundlegend und jedenfalls finanzwirksam in Reaktion auf höchst- und verfassungsgerichtliche Rechtsprechung – geändert worden ist.

¹⁹⁹ Bauer/Ragnitz/Sonnenburg, Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts – Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030, Dresden (ifo Dresden-Studie 85) 2020, 25 f.; die dort genannten Zahlen berücksichtigen noch nicht die für 2021 wirksame Absenkung der Erstattungsquote. In der „Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2023-2027“ sind Ausgaben in Höhe 764,0 Mio € (2023) bis 780,0 Mio € (2027) ausgewiesen, welche unter Berücksichtigung der Erstattungen des Generationenfonds die dort ausgewiesenen Ausgaben des Freistaates für die Versorgungsausgaben deutlich übersteigen (2023: 345,6 Mio € [= 547,6 Mio € – 202,0 Mio €]; 2027: 523,5 [= 829,5 Mio € – 306,0 Mio €]), aber klar auch hinter den Zuführungen an den Generationenfonds (2023: 978,2 Mio €; 2027: 1291,9 Mio €) zurückbleiben.

²⁰⁰ Taubert (Belastungen der ostdeutschen Länder aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR, in: JBöffFin 2-2018, 73 [82]) hält eine verlässliche Prognose der AAÜG-Ausgaben wegen hierfür wesentlicher Informationen zu relevanten Versorgungszeiten und erworbenen Anwartschaften für kaum möglich.

²⁰¹ Dazu Färber/Funke/Walther, Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, 2011.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Entwicklung. Struktureffekte waren so mit einer temporären Belastungsspitze verbunden.²⁰² Der erwartbare Anstieg der Versorgungslasten – absolut und in Relation zu den Steuereinnahmen bzw. den (Personal-)Ausgaben vor allem in den personalintensiven Haushalten der westdeutschen Länder – veranlasste neben verschiedenen weiteren kostensenkenden Maßnahmen auch zu Überlegungen hin zu einer nachhaltigeren Finanzierung.

Ein Baustein hierfür war die Verpflichtung von Bund und Ländern zur Schaffung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen durch § 14a BbesG (a.F.),²⁰³ die (finanzpolitisch) durch verminderte Besoldungserhöhungen in den Jahren 1999 bis 2013 gespeist und deren Mittel nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden durften. Bund und Länder hatten das Nähere jeweils durch Gesetz zu regeln. Mit diesen Versorgungsrücklagen sollte die Finanzierung der Beamtenversorgung im Zeitraum der prognostizierten höchsten relativen Belastung der Haushalte mit Versorgungsausgaben für einige Jahre unterstützt werden; ein Umstieg auf eine Kapitaldeckung der Beamtenversorgung war damit nicht verbunden. Verfassungsrechtliche Bedenken, die sich nicht gegen Rücklagenbildung als solche, sondern gegen deren „Finanzierung“ aus den abgesenkten Besoldungs-/Versorgungsanpassungen als „Versorgungsbeitrag“ der Beamt:innen selbst richteten,²⁰⁴ hatten keinen Erfolg.²⁰⁵

Ausgestaltung und Dotierung in den Ländern erfolgten im Detail sehr unterschiedlich. Im Freistaat Sachsen ging dabei eine im Ländervergleich restriktive Verbeamtungspraxis²⁰⁶ mit einer extensiven Rücklagen- bzw. Fondsausstattung einher. Das Gesetz über Versorgungsrücklagen im Freistaat Sachsen 1999²⁰⁷ beschränkte sich noch auf ein unselbständiges Sondervermögen i.S.d. § 26 Abs. 2 vorl. SÄHO unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen“, dessen Mittel erst nach Abschluss der Zuführung der Mittel (§ 14a Abs. 2 BBesG) und nur zur Finanzierung von künftigen Versorgungsausgaben der Dienstherren im Sinne des § 1 verwendet werden durften. Mit dem Gesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen (Finanzierungsfondsgesetz)²⁰⁸ wurde

²⁰² Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, BT-Drs. 13/5840 v. 17.10.1996.

²⁰³ Art. 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (VersorgungsreformG 1998) v. 29.6.1998, BGBl. I, 1666; dazu Battis, Das Versorgungsreformgesetz 1998, NJW 1998, 2653; Fieberg, Das Versorgungsreformgesetz 1998, ZTR 1998, 289.

²⁰⁴ Dazu Merten, Aktuelle Probleme des Beamtenversorgungsrechts, NVwZ 1999, 809; s.a. Pechstein, Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs für das Versorgungsänderungsgesetz 2001, ZBR 2002, 1; dagegen Battis/Kersten, Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten. Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14a BbesG, NVwZ 2000, 1337; dies., Versorgungsreform 2001. Eine "reformignorierende" Reform in der Kritik, PersR 2002, 91.

²⁰⁵ BVerfG, B. v. 24.9.2007 – 2 BvR 1673/03 u.a., BVerfGK 12, 189.

²⁰⁶ Für die Zeit bis 2005: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/5821 v. 22.6.2005, 137.

²⁰⁷ Versorgungsrücklagengesetz (VersRücklG) vom 17.2.1999, SächsGVBl. 1999, 46.

²⁰⁸ Art. 1 des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2005 und 2006 im Freistaat Sachsen v. 22.4.2005, SächsGVBl. 2005, 122; s.a. VO über die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger (Finanzierungsfonds-Zuführungsverordnung) vom 11.11.2005, SächsGVBl. 2005, 313.

2005 daneben in Sachsen die Bildung von Rücklagen für die Finanzierung der Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes beschlossen, deren Ansprüche auf einem nach dem 31.12.2004 begründeten Dienstverhältnis beruhen; der Finanzierungsfonds wurde als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. 2012 wurde dann in Sachsen das Sächsische Generationenfondsgesetz²⁰⁹ erlassen, das seitdem die Finanzierung der Versorgung (i.w.S.) durch einen als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Freistaates Sachsen organisierten Fonds mit dem Namen „Generationenfonds“ regelt. In der Dotierung geht das Generationenfondsgesetz mit der rückwirkenden Vollfinanzierung der ab 1997 ernannten sächsischen Beamten:innen und der rückwirkenden Teilkapitalisierung für die vor 1997 berufenen Beamten:innen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 GenFondsG) weit über die Vorsorgevorkehrungen aller anderen Bundesländer und des Bundes hinaus – und dies bei einer der niedrigsten Verbeamtungsquoten. Die in der Versorgungsrücklage angesparten Mittel für den staatlichen Bereich wurden dagegen im Kalenderjahr 2018 in den laufenden Haushalt überführt und zur Finanzierung der anfallenden Ausgaben von Versorgung einschließlich Beihilfe und für Zahlungen aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen verwendet; das Sondervermögen wurde aufgelöst.²¹⁰

Durch die Föderalismusreform I²¹¹ wurde die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Besoldung und Versorgung aller Beamten (Grundsatz der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung) nach Art. 74a GG a.F. zum 1.9.2006 aufgehoben; auch § 14a BBesG wirkte lediglich nach Maßgabe des Art. 125a Abs. 1 GG fort und konnte durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG). Der Landesgesetzgeber hatte damit eine insoweit durch Bundes- oder Landesverfassungsrecht nicht eingeschränkte Gestaltungsbefugnis, als die Versorgungsrücklagen nach Maßgabe des § 14a BBesG (a.F.) zu bilden waren. Die Länder machten hiervon in den Folgejahren in sehr unterschiedlichem Maße und Konstruktionen Gebrauch.²¹² Teils wurde die zur Abdeckung künftiger Belastungsspitzen gebildeten, bundesgesetzlich initiierten Versorgungsrücklagen (mitunter mit abgesenkten oder gedeckelten Zuführungen) fortgeführt, teils mit ebenfalls bestehenden, auf Dauer angelegten teilkapitalgedeckten Finanzierungsfonds in Versorgungsfonds verschmolzen, teils wurden bei der nach § 14a BBesG a.F. gebildeten Versorgungsrücklage vorzeitige Entnahmen zugelassen. In Reaktion auf ein Urteil des VerfGH Rheinland-Pfalz²¹³ hat das Land Rheinland-Pfalz, dessen wie in Sachsen kapitalgedeckter Pensionsfonds eine Vollabdeckung künftiger Versorgungslasten vorgesehen hatte, wegen dessen partiell mittelbarer Kreditfinanzierung diesen Pensionsfonds in den Haushalt aufgelöst und die angesparten Mittel (ca. 5,6 Mrd. €) zur Schuldenreduktion eingesetzt.²¹⁴

²⁰⁹ Gesetz v. 13.12.2012, SächsGVBl. 2012, 725 (zuletzt geändert durch G. v. 20.12.2022, SächsGVBl. 2022, 705); s.a. die Generationenfonds-Zuführungsverordnung v. 13.12.2012 (SächsGVBl. 2012, 734, zuletzt geändert durch VO v. 5.10.2022, SächsGVBl. 2022, 655).

²¹⁰ Art. 3 (Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes) des Haushaltsbegleitgesetzes 2017/2018 v. 15.12.2016, SächsGVBl. 2016, 630.

²¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl. I 2006, 2034.

²¹² Zum Stand der Rücklagenbildung 2016/17 s. Becker/Warneck, Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern, ZBR 2017, 361; s.a. Kulawik/Rösel/Thum, Spare in der Zeit, so hast du ... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamtenpensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichten, Heft 4/2017, 3.

²¹³ VerfGH Rheinland-Pfalz, U. v. 22.2.2017 – VGHN 2/15, DVBl. 2017, 633.

²¹⁴ Die daneben bestehende, ebenfalls zweckgebundene Versorgungsrücklage aus den § 14a BBesG-Mitteln blieb bestehen und wies Ende 2019 einen Bestand von 537 Mio € auf (VerfGH

3. Zwischenergebnis

Der verfassungsändernde Gesetzgeber traf bei seinen Überlegungen zu bundesverfassungsrechtlich nicht zwingenden²¹⁵ Anpassung des Art. 95 SächsVerf an die bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse²¹⁶ mithin auf eine Situation, in welcher der sächsische Generationenfonds nicht einmal mehr teilweise direkt oder indirekt bundesrechtlich vorgegeben war und insgesamt – nicht nur in der Ausgestaltung und Dotierung, sondern auch dem Grunde nach – zur Disposition des sächsischen Gesetzgebers stand. Zwar fehlten bis zur Auflösung des Pensionsfonds Rheinland-Pfalz Ende 2017 Vorbilder für eine vollständige Abkehr von kapitalgedeckter Vorsorge im Versorgungsbereich. Diese Möglichkeit stand aber real im Raum – zumal im benachbarten Freistaat Thüringen zumindest bis zum Jahr 2016 kein auf Dauer angelegter Pensionsfonds, sondern unter der Bezeichnung „Thüringer Pensionsfonds“ nur eine an § 14a BBesG a.F. anknüpfende, deutlich geringer ausgestattete Versorgungsrücklage gebildet worden war.

Bei dieser Ausgangslage muss ausgeschlossen werden, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 95 Abs. 7 SächsVerf den „Sächsischen Generationenfonds“ in der Ausgestaltung, die er durch Landesgesetz gefunden hatte, vollständig oder weitgehend zum Verfassungsrecht hätte erheben wollen. Im Wortlaut des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf finden sich dafür keine Anhaltspunkte. Aus den (knappen) Materialien zum verfassungsändernden Gesetz ergibt sich allerdings, dass dem sächsischen Gesetzgeber die bundesgesetzlich eröffnete Option versperrt werden sollte, den Generationenfonds (oder eine funktional gleichwertige Vermögensmasse) vollständig aufzulösen und die Versorgungsleistungen wieder insgesamt – wie bis 1999 – in den allgemeinen Landeshaushalt zu überführen.²¹⁷ Für die Auslegung und Anwendung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf muss aber an dessen Wortlaut angesetzt werden, ohne dass dabei die einfachgesetzliche Ausgestaltung „mitzudenken“ ist. Dies verbietet auch die breite Vielfalt der Ausgestaltungs- und Dotierungsmöglichkeiten, die Versorgungsfonds im Bund²¹⁸ und in den anderen Ländern gefunden haben.²¹⁹

II. „Künftig“ entstehende Ansprüche als Bezugsgröße des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf

1. Zeitlicher Schnitt mit dem 1. Januar 2014

Eine zentrale Frage für die verfassungsrechtliche Absicherung des gesetzlichen Generationenfonds selbst und der dafür erforderlichen Zuführungen ist die Frage, wessen „künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger“ hiervon erfasst sein sollten. Die Doppelung des Wortes „künftig“ schließt es offenkundig aus, alle denkbaren

RP, U. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 138) – bei einer dem Freistaat Sachsen etwa vergleichbaren Bevölkerungszahl, ein etwas höheres Haushaltsvolumen und einer deutlich höherer Verbeamtungsquote.

²¹⁵ Berlit, Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung?, SächsVBl. 2010, 53.

²¹⁶ Dazu eingehend Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014; Lichdi/Harzendorf (Fn. 23), SächsVBl. 2013, 201

²¹⁷ Zu den unterschiedlichen Finanzierungsoptionen Deubel, Finanzierung der zukünftigen Versorgungsausgaben der Länder aus den laufenden Haushalten oder aus Pensionsfonds?, JBöffFin 1-2018, 489 (499 ff.).

²¹⁸ Dazu Westphal, Das neue Versorgungsrücklagegesetz des Bundes – Flaggschiff nachhaltiger Beamtenversorgung, ZBR 2017, 366.

²¹⁹ Dazu Schmidt, Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen, ZBR 2023, 361.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)]

Anwartschaften aktiver Beamt:innen und Versorgungsempfänger als umfasst zu werten. Der Begriff „künftig“ hat eine zeitliche Dimension und zwingt zu einem zeitlichen Schnitt.

Das GenFondsG selbst nimmt insoweit einen zeitlichen Schnitt vor, der an den Zeitpunkt der Ernennung anknüpft. Auf Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ist dies nicht übertragbar; dort sind Bezugsgrößen des „künftig“ die Anspruchsentstehung sowie die Eigenschaft als „Versorgungsempfänger:in“, nicht aber der Zeitpunkt der Ernennung. Die bei einer Berechnung dem Grunde nach zu berücksichtigenden Versorgungsansprüche weisen auch sonst keinen spezifischen Bezug zu einer bestimmten „Beamt:innenkohorte“ auf. Das Versorgungsrecht selbst ist grundsätzlich für alle Versorgungsberechtigten einheitlich und differenziert allenfalls in Bezug auf Übergangsregelungen bei Rechtsänderungen nach Ernennungszeitpunkt oder Eintritt in den Versorgungsbezug.

Normtextlich drängt sich mangels tragfähiger Anhaltspunkte für einen anderen Zeitpunkt als maßgeblicher Zeitpunkt für den Schnitt „bisherig/künftig“ allein der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung auf, mithin der 1.1.2014.

Einem derart vom verfassungsändernden Gesetzgeber „gewillkürter“ Stichtag steht auch nicht entgegen, dass sich dann der betragsmäßige Umfang des verfassungsrechtlichen Schutzes allein anhand des Verfassungstextes nicht erkennen lässt. Dies ist auch bei jedem anderen – sachlichen und/oder zeitlichen – Schnitt der Fall. Denn stets ist für eine Berechnung des (ungefähren) quantitativen Schutzes nach Maßgabe der gesetzten Parameter für die Bemessung dem Grunde nach auf mathematisch gestützte²²⁰ Prognoseverfahren zurückzugreifen. Die elektronische Datenverarbeitung war bereits im Jahre 2013 auf einem Stand, der eine nahezu beliebige Setzung der Parameter erlaubte. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf betrifft die Haushaltsvorsorge, nicht die Berechnung individueller Ansprüche, und gestattet hierfür auch Berechnungsparameter, die keinen Bezug zu jenen aufweisen, die in der gesetzlichen Ausgestaltung im GenFondsG geregelt sind.

2. „künftig entstehende Ansprüche“

Der Wortlaut erfasst „künftig entstehende Ansprüche“. Diese sind nicht näher definiert.

2.1 Dies umfasst jedenfalls nicht eine verfassungsgesetzliche Absicherung der finanzwirtschaftlichen Vorsorge für im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung bereits fällig gewordene Versorgungsansprüche. Diese hätte wegen des beamtenrechtlich gesicherten einfachgesetzlichen Anspruchs, der dem Grunde nach auch verfassungsrechtlich flankiert ist, und der – haushaltsverfassungsrechtlich privilegierten (Art. 98 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf) – Absicherung der Erfüllung gesetzlich begründeter Verpflichtungen keinen Sinn.

2.2 Art. 95 Abs. 7 SächsVerf verwendet den umfassenden Begriff der „Ansprüche“, nicht den der „Versorgungsbezüge“ (§ 3 SächsBeamtVG), der Versorgungsansprüche oder des Ruhegehalts. Abgestellt wird also nicht auf die Entstehung des Anspruchs auf Ruhegehalt (§ 5 Abs. 2 Satz 2 SächsBeamtVG) selbst. Abgesichert werden vielmehr die Anwartschaften, die

²²⁰ Wegen der strukturellen Unterscheide überindividueller Haushaltsvorsorge für durch das Gebot haushaltfinanzierter Abdeckung der individuellen Zahlungsansprüche und der Sicherung individueller Versicherungsansprüche müssen und können nicht die in der Privatversicherung etablierten oder vorgeschriebenen „versicherungsmathematischen“ Grundsätze (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GenFondsG) sein.

sukzessive während der aktiven Dienstzeit aufgebaut werden, wenn die Mindestdienstzeit (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SächsBeamstVG) erfüllt ist. Denn die Höhe des Ruhegehaltes bemisst sich – bis zu einer Höchstgrenze von derzeit 71,75 v.H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge – nach der Dauer der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SächsBeamstVG). Die Ansprüche auf Anwartschaften entstehen sukzessive gerade bei Personen, die erst „künftig“ Versorgungsempfänger sein werden.

Der Bezug auf die sukzessive entstehenden Anwartschaften ist kompatibel mit einem Grundanliegen der Versorgungsfonds, nämlich der periodengenauen Zuordnung von Aufwendungen, soweit sie durch aktuelles Handeln künftig bedingt werden. Bestätigt wird der Bezug auf die sukzessive entstehenden Anwartschaften durch den Bezug auf die „künftigen Versorgungsempfänger“. Der einschränkende Zusatz „künftig entstehende Ansprüche“ wäre bei Bezug auf den erst mit Beginn des Ruhestandes entstehenden „Anspruch auf Ruhegehalt“ überflüssig, weil sich dieser Zukunftsbezug bereits aus der Beschränkung auf „künftige Versorgungsempfänger“ ergibt.

Die verfassungsgesetzliche Absicherung der finanzwirtschaftlichen Versorgungsvorsorge zielt also nicht auf jegliche künftigen Versorgungsansprüche/-anwartschaften, die bis zum 31.12.2013 als Anwartschaften bereits „erdient“ worden waren. Die Regelung zielt auf eine künftige Bindung des Haushaltsgesetzgebers, nicht auf die Absicherung bei ihrem Inkrafttreten bereits einfachgesetzlich durch die Ausgestaltung des Generationenfonds sowie verfassungsrechtlich durch das Alimentationsprinzip „abgesicherten“ Versorgungsanwartschaften. Beamtenrechtliche Anwartschaften sind zwar nicht wie Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung eigentumsrechtlich abgesichert,²²¹ wohl aber durch einen vom Alimentationsprinzip umfassten Vertrauensschutz verfassungsgesetzlich vor nicht rechtfertigungsfähiger Minderung geschützt. Die genaue individualrechtliche Einordnung der Anwartschaften ist für die durch Art. 95 Abs. 7 SächsVerf aufgegebenen finanzwirtschaftlichen Vorsorge nicht entscheidend. Entscheidend ist allein, dass sich die nach ruhegehaltsfähigen Dienstjahren bis zum 31.12.2013 bereits erdienten Anwartschaften im Rahmen der zukunftsbezogenen Rechenmodelle rechnerisch von jenen unterscheiden lassen, die erst nach dem 1.1.2014 entstehen/entstanden sind; dafür kann auf die jeweils ruhegehaltsfähigen Dienstjahre abgestellt werden. Bei den Beihilfeleistungen, die nur dem Grunde, nicht der Höhe nach an den Versorgungsleistungsbezug anknüpfen, ist keine quotale Zuordnung vorzunehmen, wenn/weil sie in voller Höhe auch bei Versorgungsbezügen anfallen, die weitestgehend (aber eben nicht vollständig; s. nachfolgend) bis zum 31.12.2013 erwirtschaftet worden sind.

Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf erfasst nur die finanzwirtschaftliche Vorsorge auf den Anteil der Versorgungsbezüge, die durch ruhegehaltsfähige Dienstjahre nach dem 31.12.2013 entstanden sind – und umfasst dann auch die (vollständigen) Beihilfeleistungen.

²²¹ Vgl. BVerfGE 53, 257 (289 f.); 55, 114 (131); 69, 272 (298); 70, 101 (110); 100, 1 (32); 117, 272 (Rn. 50); st.Rspr.; Adam, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2009; zur zeitgenössischen Debatte umfassend Stober, Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986.

3. „künftige Versorgungsempfänger“

Finanzwirtschaftliche Vorsorge soll getroffen werden nicht für „künftige Versorgungsaufwendungen“, sondern für „künftige Versorgungsempfänger“. Dies sind Personen, die bis zum 31.12.2013 noch nicht Versorgungsempfänger waren.

Diese Begrenzung tritt selbständig neben die Begrenzung der verfassungsrechtlich berücksichtigungsfähigen, nach dem 1.1.2014 der Höhe nach entstandenen Versorgungsanwartschaften. Die Versorgungsbezüge für Personen (und deren Angehörige), die bereits vor dem 1.1.2014 in den Ruhestand getreten sind,²²² sind ungeachtet ihrer Berücksichtigung nach § 1 GenFondsG von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf insgesamt nicht umfasst.

III. „auskömmliche Vorsorge“ als Bezugspunkt der finanzwirtschaftlichen Vorsorge

Für die nach Art und Personenkreis erfassten Versorgungsleistungen gebietet Art. 95 Abs. 7 Satz 1 eine – finanzwirtschaftlich – „auskömmliche Vorsorge“.

1. Bezugsgröße für „Auskömmlichkeit“

Bezugsgröße ist die Summe der Versorgungsleistungen, die nach Recht und Gesetz tatsächlich entstehen (müssten), nicht eine individuell „auskömmliche“ Versorgungsleistungen an die jeweiligen Versorgungsempfänger:innen. Bezugspunkt der „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge ist nach dem Sinn und Zweck der in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf getroffenen Regelung, finanzwirtschaftliche Vorsorge für die in künftigen Haushalten zu etatisierenden Versorgungsleistungen zu treffen, um künftigen Verwerfungen in den Haushalten vorzubeugen. Bezugspunkt der auskömmlichen Vorsorge sind daher der Landeshaushalt und dessen Stabilität. Es geht um die gesicherte Finanzierung künftig entstehender Versorgungsansprüche/-anwartschaften, für die die Summe der in künftigen Haushaltsjahren anfallenden Versorgungslasten einen für die Risikobeurteilung wichtigen, aber nicht den alleinigen Faktor bildet.

Diese funktionale, auf die finanzwirtschaftliche Bewältigung künftiger Haushaltsrisiken gerichtete Bezugsgröße bestätigt Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf, nach dem bei Entnahmen der Mittel das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen ist. Entnahmen sind möglich, solange hier ein – nach welchen Kriterien auch immer – ausgewogenes Verhältnis zwischen angesparten Mitteln und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu künftigen Haushaltsrisiken gewahrt ist; dies setzt aber notwendig voraus, dass die Fondsdotierung nicht auf vollständige Abdeckung künftiger haushaltsrelevanter Versorgungsleistung gerichtet ist.²²³ In Verbindung mit Satz 2 zieht Satz 3 insoweit eine

²²² Im Jahr 2013 waren dies für den Freistaat Sachsen ca. 160 Mio € (137,5 Mio Versorgungsbezüge [HGr. 43] zzgl. 16 v.H. Pauschalzuschlag für Beihilfeleistungen).

²²³ Dies scheiterte bereits an den erheblichen Prognoseunschärfen, die sich nicht zuletzt aus den Annahmen über die Lebenserwartung und die künftige Haushalts- und Zinsentwicklung ergeben. Zudem setzt es der Sache nach voraus, dass in künftigen Haushalten keine hinreichenden Mittel für die Beamt:innenversorgung bereitgestellt werden (können).

Obergrenze, als die Entnahmen aus den angesparten Mitteln jeweils nicht die Summe der etatisierten Versorgungsaufwendungen übersteigen dürfen.

2. „Auskömmlichkeit“ als unbestimmter Rechtsbegriff (Wortlaut)

„Auskömmlichkeit“ der Vorsorge ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auslegungsfähig und -bedürftig ist.

Umgangssprachlich beschreibt er eine Vorsorge, die künftige finanzielle Haushaltsprobleme bei der „Plateaufinanzierung“ der Versorgungslasten vermeiden hilft und auch nicht aus dem laufenden Haushalt zu finanzierende Ausgabenspitzen bei den Versorgungsausgaben abfängt; Letzteres ist die Grundidee auch der Versorgungsrücklage. Eine vollständige, (gar) versicherungsmathematische Absicherung aller künftigen Versorgungslasten oder doch bezogen auf die Mehrzahl der künftigen Versorgungsempfänger ist bereits nach dem Wortlaut nicht verlangt. Auch eine politische Leitentscheidung hin zu einer vollständigen Kapitaldeckung und/oder deren Verselbständigung in einer rechtsfähigen, öffentlich-rechtlichen Organisationseinheit lässt sich dem Begriff „auskömmlich“ nicht entnehmen.

Eine „auskömmliche“ Vorsorge geht aber über eine lediglich symbolische (Zusatz-) Absicherung hinaus. Gefordert ist Vorsorge, die einen substantiellen Anteil der in künftigen Haushaltsjahren anfallenden Versorgungslasten abzudecken geeignet ist, aber gerade nicht die – nach versicherungsmathematischen Grundsätzen bestimmte – vollständige Absicherung des „Auskommens“ aller künftigen oder doch jener Versorgungsempfänger, deren Versorgungsanswartschaften/-ansprüche von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf erfasst sind. Das „Berücksichtigungsgebot“ des Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf setzt vielmehr eine nicht vollständige Abdeckung der haushaltswirksamen Versorgungsaufwendungen, für die eine Entnahme zulässig ist, durch Entnahmen aus dem Vorsorgevermögen voraus – und regelt die Folgen. Der Umfang, in dem die verfassungsgebote „auskömmliche“ Vorsorge hinter der vollständigen Abdeckung aller (erfassten) Versorgungsaufwendungen zurückbleiben darf, ist nicht eng umgrenzt. Ein „auskömmlicher“ Abdeckungsgrad ist aber jedenfalls dann erreicht, wenn 50 v.H. der von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf erfassten, berücksichtigungsfähigen Aufwendungen durch Entnahmen aus dem Fonds gesichert werden können (Halbdeckungsgrundsatz). Insoweit geht die derzeitige Absicherung nach dem Generationenfondsgesetz deutlich über das verfassungsrechtlich Geforderte hinaus.

Sollte (quod non) die Summe künftiger Versorgungsaufwendungen als direkte Bezugsgröße der Dotierung zu wählen sein, änderte dies nichts daran, dass auch dann „Auskömmlichkeit“ nicht „Vollständigkeit“ (und sei es – wie nach § 1 Abs. 1 GenFondsG – nur für bestimmte Beam:innenkohorten) bedeutet. Auch dann ist eine Vorsorge „auskömmlich“, wenn eine Abdeckung von 50 v.H. der rechnerisch zu berücksichtigenden Aufwendungen gewährleistet ist.

In den durch den „Halbdeckungsgrundsatz“ gezogenen Grenzen steht es dem einfachen Gesetzgeber frei, für die Dotierung andere Bezugsgrößen und auch eine über das verfassungsrechtlich geforderte Maß hinausgehende Abdeckung festzulegen. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 95 Abs. 8 SächsVerf gilt für alle Absätze des Art. 95 SächsVerf.

Zu Methodenfragen der Bedarfsberechnung verhält sich der Verfassungstext nicht einmal im Ansatz. Entsprechende Anregungen im Gesetzgebungsverfahren wurden gerade nicht aufgegriffen. Schon deswegen verbietet sich eine „gesetzeskonforme Verfassungskonstruktion“,

welche die nach Abs. 8 dem Gesetzgeber vorbehaltene künftige Ausgestaltung in ihrer 2013 bestehenden Gesetzesausformung als Inhalt des Abs. 7 fest schreibt. Mangels verfassungsgesetzlicher Vorgaben hat der Gesetzgeber zudem in der Methodenfrage einen breiten, lediglich willkürfrei auszufüllenden Gestaltungsspielraum – und ist nicht auf (gar bestimmte) versicherungsmathematische Ansätze beschränkt. Methodenfragen werden ungeachtet ihrer erheblichen Bedeutung für die Prognose (und deren Ergebniskorridore) nachfolgend daher nicht weiter aufgegriffen.

3. Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte bestätigt letztlich diese Auslegung, steht ihr jedenfalls nicht entgegen. Zu den hier maßgeblichen Problemen der Auslegung ist sie letztlich nicht wirklich ergiebig. Nicht zu vertiefen ist daher, welche Bedeutung der Entstehungsgeschichte bei Gesetzen allgemein und insb. bei verfassungsändernden Gesetzen zukommt,²²⁴ die typischerweise wegen des qualifizierten Mehrheitserfordernisses beim Zustandekommen auf offene Kompromissformulierungen zurückzugreifen hat und bei denen Formulierungen in den Gesetzesmaterialien und Äußerungen in den Gesetzesberatungen als vorweggenommene Beiträge zur (auch politischen) „Deutungshoheit“ gewertet werden mögen, die nicht zum gesetzgeberischen Willen „des“ verfassungsändernden Gesetzgebers insgesamt zu „adeln“ sind.

3.1 Gesetzesbegründung

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf zielt – nach der Begründung des Gesetzentwurfs – auf die „verfassungsrechtliche Festschreibung des bestehenden Versorgungsfonds für künftige Versorgungsempfänger“ und der Verankerung des „Gebots der auskömmlichen Vorsorge für den Vorsorgefonds“.²²⁵ Die Einzelbegründung²²⁶ verweist dann auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung „impliziter Schulden“, die Einrichtung eines Vorsorgefonds im Jahre 2005 sowie dessen Erweiterung in den Folgejahren und die nunmehr erstmalige Verankerung dieser Vorsorgepraxis.

Im Wortlaut des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf findet eine Verankerung auch der zentralen Parameter der einfachgesetzlichen Ausgestaltung, welche die Versorgungsvorsorge 2012 in dem Generationenfondsgesetz gefunden hatte, indes keinen direkten Niederschlag. Getrennte Ausweisung und Mittelbindung (Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf) können auch bei einem unselbständigen Sondervermögen gewährleistet werden, die Entnahmeregelung des Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf spiegelt die 2013 bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen nicht direkt, und die verfassungsgesetzliche Sicherung nur der künftig entstehenden Ansprüche der künftigen Versorgungsträger erfasst nicht die einfachgesetzlich in die Berechnungen einbezogenen Aufwendungen; der Begriff „Fonds“ fällt ebensowenig wie eine vollständige Kapitaldeckung vorgegeben wird. Das Generationenfondsgesetz ist hiernach nur als mögliche einfachgesetzliche Ausgestaltung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf vorausgesetzt, nicht aber in den

²²⁴ Dazu allgemein eingehend Frieling, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers, Tübingen 2017.

²²⁵ Entwurf der CDU-Fraktion, SPD-Fraktion, FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz“, LT-Drs. 5/11838 v. 30.4.2013, 4.

²²⁶ Ebd., 15.

Eckpunkten der Systemkonstruktion gewollte oder gar als die verfassungsrechtlich einzig vorgegebene Ausformung normiert.

Dem entspricht, dass die weitere Entwurfsbegründung keine Festlegung auf die Ausformung im Generationenfondsgesetz erkennen lässt. Der „Verfestigungsaspekt“ wird klar dadurch relativiert, dass das Konzept eines Vorsorge- bzw. Generationenfonds lediglich „dem Grunde nach“ (nicht: in den vorgefundenen Grundzügen) in der Verfassung festgeschrieben wird.²²⁷ Welche „Grundzüge“ vorgefundener Vorsorgevermögen davon in welchem Umfang erfasst werden sollten, wird nicht weiter ausgeführt. Der Bezug auf „die bestehende und teils bundesrechtlich vorgegebene Praxis“ wird durch die Wendung, diese werde nur „dem Grunde nach“ festgeschrieben, mithin weitgehend wieder aufgehoben. Dass die (im Verfassungstext: künftig) entstehenden Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger „während der aktiven Dienstzeit finanziert“ werden und die Regelung damit der Generationengerechtigkeit dient, beschreibt die allgemeine Funktionsweise und den Zweck aller Vorsorgevermögen, nicht deren Dotierung. Dazu wird ausgeführt, dass die „Vorsorge (...) nach Maßgabe der gesetzlich bestehenden und über den Haushalt zu erfüllenden Versorgungsansprüche ‚auskömmlich‘ zu sein hat“. Was „Auskömmlichkeit“ bedeutet, wird nicht positiv definiert. Klar ausgeschlossen durch die Begründung des Gesetzentwurfes wird aber eine Vollfinanzierung: „Ein verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Finanzierung aller individuellen Versorgungsansprüche aus diesem Fonds ist damit nicht verbunden“.²²⁸ Konsequenz wird daher auch davon abgesehen, auf bestimmte Berechnungsansätze für die Bemessung der Dotierung und/oder der Zuführungen Bezug zu nehmen. Der Zweck, „Vorsorge für künftige Versorgungsfälle zu treffen“, wird dann nicht als Grund oder Vorgabe für die Dotierung, sondern als deren Grenze der Fondsdotierung gesehen. Mit Blick auf die im Ländervergleich höchst unterschiedlichen Formen der Vorsorge schließt dies auch nach der Begründung eine Festlegung auf ein Kapitaldeckungsverfahren aus und lässt Raum auch für Modelle, die eine fortbestehende Haushaltsansätze für die „Plafondfinanzierung“ ergänzende Fondsvorsorge vorsehen. Für ein finanzwirtschaftliches, auf den Haushalt bezogenes Vorsorgemodell selbstverständlich und lediglich klarstellender Natur ist, dass nach der Begründung des Gesetzentwurfes durch die Regelung die Versorgungsansprüche selbst nicht garantiert werden, der dem Versorgungsgesetzgeber verfassungsrechtlich belassene Gestaltungsspielraum unberührt bleibt und die Regelung keine individuell einklagbaren Rechte (scil.: der Versorgungsberechtigten) einräumt.

Die Einzelbegründung zu den Sätzen 2 und 3²²⁹ lässt klare Rückschlüsse auf die Fondsdotierung und die Auslegung des Begriffs der „Auskömmlichkeit“ nicht zu und steht zudem in einem Spannungsverhältnis zum Verfassungswortlaut, der lediglich eine „Berücksichtigung“ (und keine Beachtung) des Verhältnisses zwischen den angesparten Mitteln und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen vorgibt, aber insoweit keine (grundsätzliche) Entsprechung zwischen Ansparungen und Entnahmen fordert.

Der Bericht des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses²³⁰ ist letztlich unergiebig. Die dort dokumentierte Frage des Sprechers der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „nach der

²²⁷ Ebd., 15.

²²⁸ Ebd., 15

²²⁹ Ebd., 15 f.

²³⁰ LT-Drs. 5/12308 v. 8.7.2013.

Bedeutung des Begriffs der ‚Auskömmlichkeit‘²³¹ unterstreicht lediglich dessen Auslegungsbedürftigkeit; die Frage selbst blieb in dem Bericht unbeantwortet.

3.2 Sachverständigenanhörung

In der zu dem Gesetzentwurf durchgeführten Sachverständigenanhörung²³² lag der Schwerpunkt auf anderen Themenkomplexen, insb. der Umsetzung der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Schuldenbremse und der Veränderungen im Bereich der Kommunal финанzen.

Der SV Benz²³³ hat die Vorsorge auf die „Versorgungswelle“ begrüßt, betont, dass der Freistaat bereits sehr gut dastehe, und u.a. einen weiteren Ausbau der einfachgesetzlich normierten Vorsorge gefordert. Seine Anregung, den Begriff der „auskömmlichen Vorsorge“ wegen dessen Unbestimmtheit zu präzisieren, „indem man von ‚versicherungsmathematisch äquivalenten Zuführungen‘ spricht oder davon spricht, ‚nach handelsrechtlichen Vorschriften‘ Zuführungen zu bilden“,²³⁴ ist durch eine Verfassungstextänderung ebensowenig aufgegriffen worden wie die Anregungen, die Entnahmeregelungen zu präzisieren und auch für die vor 1997 eingestellten Beamten möglichst schnell eine vollumfängliche Deckung zu sichern.

Der seinerzeitige Präsident des Landesrechnungshofs, Prof. Dr. Binus, hat ohne vertiefende Ausführungen die Einführung des Artikels 95 Abs. 7 der Verfassung mit der Absicherung des Vorsorgefonds durch eine getrennte Ausweisung im allgemeinen Staatshaushalt ausdrücklich begrüßt, weil damit auch implizite Staatsverschuldung mit berücksichtigt werde.²³⁵

Der SV Thye hat es ohne nähere Auseinandersetzung mit dem Entwurfstext mit Blick auf die dadurch bewirkte Transparenz begrüßt, dass man die bisherige Vorsorgepraxis des Freistaates Sachsen auf eine verfassungsrechtliche Ebene heben wolle, sich – in Missachtung der Funktion des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf als Finanzierungsvorsorge – mögliche Hinweise auf in Zukunft entstehende Versorgungslücken erhofft und einen – in der Entwurfsbegründung ausdrücklich ausgeschlossenen – zusätzlichen juristischen Anspruch für die Versorgungsempfänger bejaht.²³⁶

Insgesamt lassen diese Äußerungen konkrete Aussagen zur Auslegung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht zu.

3.3 Beratungen im Landtagsplenum

Die Verfassungsberatungen im Landtag unterstreichen die Auslegungsbedürftigkeit des Verfassungstextes. Sie ist Ausdruck des fehlenden Konsenses über eine verfassungsrechtliche Verankerung des konkreten Modells des Sächsischen Generationenfonds.

²³¹ Ebd., 10.

²³² Dazu Sächsischer Landtag, Stenographisches Prot. der 48. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 5.6.2013, Apr 5/1-48 A-1.

²³³ Ebd., 3 ff.

²³⁴ Ebd., 5.

²³⁵ Ebd., 6, 7.

²³⁶ Ebd., 31.

Bereits in der 1. Lesung des Gesetzentwurfs ist der seinerzeitige Verhandlungsführer für die SPD-Fraktion, der Abg. Panter,²³⁷ in diese Richtung deutenden Formulierungen des Abg. Zastrow²³⁸ wie folgt entgegengetreten:

„Zunächst zum Kollegen Zastrow – nur zur Präzisierung: Sie haben davon gesprochen, dass der sächsische Generationenfonds verfassungsrechtlich abgesichert wird. Wir haben in der Verhandlungsgruppe deutlich gemacht, dass wir nicht den Generationenfonds per se absichern wollen, sondern einen Vorsorgefonds. Wir wollen für die Notwendigkeit, für Lasten, die uns entstehen, für implizite Verschuldung Vorsorge treffen. Deshalb wollen wir einen Vorsorgefonds absichern – nicht aber den konkreten Generationenfonds, denn den kann man ja schlecht in der Form in die Verfassung hineinschreiben. Das vielleicht zur Klarstellung.“

Der Abg. Michel hat darauf verwiesen, dass die Verankerung eines Beamtenversorgungsfonds in der Sächsischen Verfassung – bundes- oder europaweit – keine Selbstverständlichkeit sei, und es im Übrigen insoweit bei der allgemeinen Formulierung belassen, dass sich mit der Verankerung eines Beamtenversorgungsfonds in der Sächsischen Verfassung der Freistaat Sachsen einem der dringendsten Probleme unserer Zeit stelle:

„Allzu leicht werden die Versorgungslasten in die Zukunft geschoben. Mit der Verankerung des Generationenfonds in der Verfassung ist klar, dass die Generation, die sich Beamte leistet, auch dafür sorgt, dass deren Pensionen abbezahlt werden können.“²³⁹

Der seinerzeitige sächsische Ministerpräsident Tillich schließlich ist dem Abg. Panter mit dem folgenden Hinweis entgegengetreten:²⁴⁰

„Herr Panter hat darauf hingewiesen, dass die SPD großen Wert darauf legt, dass man im Artikel 95 Abs. 2 nicht vom Generationenfonds, sondern vom Vorsorgefonds spricht. Aber es bleibt eine Tatsache, dass wir Vorsorge treffen, und zwar im ganz pragmatischen Sinn, indem wir eben für künftige Haushalte – das ist bisherige Politik und soll zukünftige Politik bleiben – eine Steigerung des Anteils der Personalkosten am Haushalt dämpfen.“

Diese Ausführungen bestätigen allerdings den Haushalt, nicht die Summe der Aufwendungen als Bezugspunkt, und sprechen gegen eine (weitgehende) Vollabdeckung, weil es lediglich um eine „Dämpfung“ des Personalkostenanteils gehen sollte. Das Abstraktionsniveau der Äußerung in der Zweiten Lesung ist zu hoch, um konkrete Aussagen zur Auslegung zu ermöglichen.

Der Abg. Zastrow hat die in der Ersten Lesung widersprochene Formulierung von der Festschreibung des Vorsorgefonds an zwei Stellen aufgegriffen, ohne neue Argumente vorzutragen oder sich zu den für die Auslegung wichtigen Details zu verhalten:

²³⁷ SächsLT, Prot. der 75. Sitzung v. 8.5.2013, LT-Prot. 5/7781.

²³⁸ SächsLT, Prot. der 75. Sitzung v. 8.5.2013, LT-Prot. 5/7746.

²³⁹ Ebd., 7754.

²⁴⁰ Ebd., 7766.

„Mit der Verankerung des strengsten Neuverschuldungsverbotes in der Bundesrepublik überhaupt und mit der verfassungsrechtlichen Festschreibung des Vorsorgefonds – des Generationenfonds für künftige Vorsorge – übernehmen wir Verantwortung für die Zukunft unseres Landes. Wir sorgen vor. Wir verschieben heute entstehende Lasten nicht einfach so in die Zukunft und sagen: Kümmert ihr euch mal darum! Nein, das machen wir nicht.“²⁴¹

„Dass wir den Schutz des Generationenfonds in der Verfassung verankern – das wissen Sie –, ist gerade uns als FDP ein sehr wichtiges Anliegen gewesen. Das Geld, das wir für zukünftige Versorgungslasten des Freistaates Sachsen in den letzten Jahren auch in schwierigen Zeiten und ebenfalls gegen Widerstände zurückgelegt und angespart haben, bleibt unangetastet und steht der kommenden Generation als politisches Gestaltungsinstrument zur Verfügung.“

Die Abg. Hermenau²⁴² hat insoweit den Akzent auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit gelegt:

„Es ist ein Teil des Generationenvertrages – so, wie die deutsche Rentenversicherung ein Teil des Generationenvertrages ist –, dass wir uns bescheiden und mit einer gewissen Demut in dieser Frage vorangehen. Dazu gehört es auch – siehe Generationenfonds –, dass wir die Pensionen der Beamten, die heute die Staatsleistung erbringen, als unsere Zuständigkeit betrachten, wie es hier auch Praxis ist. Es ist unsere Zuständigkeit. Es ist nicht die Zuständigkeit der nachfolgenden Generationen, sondern wir haben jetzt davon profitiert, und wir müssen auch jetzt dafür bezahlen.“

Der Abg. Hahn²⁴³ hat seine Ablehnung der Beschlussvorlage, ohne damit eine bestimmte Auslegung der Regelung vorauszusetzen, u.a. wie folgt begründet:

„Ich habe von Anfang an in der Runde der Fraktionsvorsitzenden und auch öffentlich erklärt, dass ich die Aufnahme des sogenannten Generationenfonds – also der Rücklagen für die Altersversorgung der sächsischen Beamten – in die Verfassung für falsch halte. An dieser Position hat sich nichts geändert.“

Der Abg. Lichdi²⁴⁴ hat seine Kritik in seiner Erklärung zum Abstimmungsverhalten insoweit deutlicher gefasst:

„Der sogenannte Generationenfonds ist eine unerträgliche Bevorzugung der Beamtinnen und Beamten vor anderen notwendigen staatlichen Finanzierungsaufgaben.“

²⁴¹ SächsLT, Prot. der 80. Sitzung v. 10.7.2013, LT-Prot. 5/8250.

²⁴² Ebd., 8255.

²⁴³ Ebd., 8274.

²⁴⁴ Ebd., 8274; s.a. Lichdi/Harzen Dorf, Die Änderung der sächsischen Haushaltverfassung – Schuldenbremse, Nebenhaushalte und Mehrbelastungsausgleich, SächsVBl. 2013, 201 (213), die bei ihrer Darstellung des Regelungsinhalts und ihrer Kritik an der „Privilegierung“ der Versorgungslasten nicht den Unterschied zwischen der verfassungsgesetzlichen Regelung „eines“ oder „des“ (real existierenden) Versorgungsfonds reflektieren.

3.4 Zwischenergebnis zur Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte der Regelung bestätigt das auf die Abwendung einer Überlastung künftiger Generationen folgende, restriktive Verständnis des Begriff „Auskömmlichkeit“ dahin, dass er gerade keine – einfachgesetzlich angestrebte – vollständige, (gar) nach versicherungsmathematischen Grundsätzen bemessene Absicherung der Summe aller künftigen Versorgungslasten oder bezogen auf die Mehrzahl der künftigen Versorgungsempfänger:innen umfasst.

4. Systematik

4.1 Binnensystematik

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ist Teil einer Norm, die dem Abschnitt „Das Finanzwesen“ der Sächsischen Verfassung zugeordnet ist und dort mit der Ausformung der grundgesetzlich im Kern vorgegebenen Schuldenbremse den Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Kredite betrifft. Diese Einordnung ist vor dem Hintergrund zutreffend, dass die Regelung einen Teilausschnitt aus dem Gesamtkomplex der sog. Zukunftslasten bzw. impliziten Schulden adressiert,²⁴⁵ die von der sog. Schuldenbremse oder der amtlichen Schuldenstatistik nicht erfasst sind.²⁴⁶ „Implizite“ oder „verdeckte“ Staatsschulden“ sind dabei keine Rechtsbegriffe, sondern – mitunter auch als „politische Kampfbegriffe“ genutzte – finanzwissenschaftliche Kürzel für bestimmte wirtschaftliche Vorgänge.

Bezeichnet werden mit dem Begriff der „impliziten Staatsverschuldung“²⁴⁷ typischerweise – nach Entstehungsgrund, Fälligkeitszeitpunkt und Höhe mehr oder minder feststehende²⁴⁸ – staatliche Zahlungsverpflichtungen, die bei Fälligkeit aus dem Kernhaushalt oder in diesen integrierten Neben- bzw. Extrahaushalten zu erfüllen sind. Sie bilden damit einen Teilausschnitt aus der sog. Schattenverschuldung und treten neben die Verschuldung durch rechtlich selbständige Einheiten, die wirtschaftlich dem Staat zuzurechnen sind und die mitunter als verdeckte Staatsverschuldung bezeichnet werden. Regelbeispiel für die impliziten Staatsschulden in Länderhaushalten²⁴⁹ sind neben der Beamten:innenversorgung die in die Zukunft verschobene bzw. unterlassene Erhaltungsinvestitionen, die den Substanzverbrauch durch Zeitablauf/Gebrauch nicht ausgleichen (teils auch als für die Zukunftsentwicklung oder die Systemerhaltung erforderlichen Investitionen insgesamt), und sonstige, notwendige Folgekosten getätigter Aufwendungen, die nicht schon anderweitig etatisiert sind und – anders als bei der Doppik etwa durch Rückstellungen – bei kameralistischer Haushaltsführung nicht zu etatisieren oder sonst sichtbar sind.²⁵⁰ Bei einem funktionalen Investitionsbegriff, der in einer rohstoffarmen Volkswirtschaft auch den Menschen als zentralen Produktionsfaktor berücksichtigt, bewirken auch unterlassene „Investitionen in die Köpfe“ durch unzureichende

²⁴⁵ S. dazu die Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren.

²⁴⁶ S.o. Teil A.I.1.2.

²⁴⁷ S. nur Bümmerhoff/Büttner, Finanzwissenschaft, 2018, Kap 22.5 (S. 535 f.)

²⁴⁸ Enger wohl Gatzke, PublicPrivatePartnership und öffentliche Verschuldung, 2010, 96, der als implizit nur „unverbriefte“ Schulden wertet, also Verpflichtungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

²⁴⁹ Im Bundeshaushalt kommen insb. die Zuschussbedarfe für die gesetzliche Rentenversicherung hinzu.

²⁵⁰ S. Gatzke, PublicPrivatePartnership und öffentliche Verschuldung, 2010, 90 ff.

Bildungsinvestitionen negative Zukunftslasten. Bei im Kern übereinstimmendem Gebrauch, sind die Umschreibungen mithin nicht durchweg einheitlich.

Dissens besteht auch zur Frage der ökonomischen Bewertung solcher Zukunftslasten. Die negative Konnotation, die der „Schuldenbegriff“ in den letzten beiden Dekaden erfahren hat, verdeckt dabei den sozialen wie ökonomischen Nutzen, den Verschuldung stiften und diese daher – rechtlich, ökonomisch und moralisch – rechtfertigen, gar gebieten kann.

Dieser Hintergrund verdeutlicht: Die verfassungsgesetzlich geregelte Vorsorge in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf erfasst von vornherein nur einen Teilausschnitt zukunftsbezogener Verschuldung. Sie bildet schon deswegen einen rechtfertigungsbedürftigen Ausnahmetatbestand, weil nur für eine bestimmte Staatsaufgabe erst in der Zukunft fällig werdende, haushaltswirksame Lasten – in näher zu bestimmendem Umfang – in aktuell haushaltswirksame Ausgaben umgewandelt werden. Denn Zuführungen aus dem Staatshaushalt zu der getrennt von diesem auszuweisenden, zweckgebundenen Vermögensmasse sind zu etatisierende Staatsausgaben. Sie schränken den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum im Übrigen aktuell ein, auch wenn sie erst in weiter Zukunft fällig werdende Aufwendungen erfassen. Aktuellem Aufwand steht nur dann aktueller Nutzen entgegen, wenn nicht nur die Aussicht auf Versorgungsleistungen im Alter, sondern auch deren (zumindest teilweise kapitalgestützte) Finanzierung durch die Bildung eines Vorsorgevermögens auch normative Bedingung aktueller Arbeitsleistung wäre; die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung²⁵¹ erhellt, dass dies nicht der Fall ist.

Wegen der überschaubaren Ausgabenelastizität des Staatshaushalts und dessen nur in engen Grenzen beeinflussbaren Einnahmen stehen alle potentiellen Ausgabenbedarfe, auch soweit sie gesetzlich vorgegeben sind, potentiell zueinander in Konkurrenz. Jede durch Verfassung dauerhaft nach Grund und/oder Höhe vorgegebene Ausgabenpriorisierung schränkt daher die Prioritätensetzungsbefugnis und -verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers ein. Diese Bindung ist partiell Sinn einer verfassungsgesetzlichen Verankerung; als solche ist sie normativ nicht zu kritisieren. Je weiter diese Bindungen – sachlich und/oder in der Zeit – reichen, desto höher werden indes die Anforderungen an die Rechtfertigung der Einschränkung der aktuellen Gestaltungsmöglichkeit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers – und desto gewichtiger müssen die Argumente für eine nach dem Wortlaut allenfalls mögliche, aber zumindest nicht naheliegende Auslegungsmöglichkeit sein, die implizit voraussetzt, dass in künftigen Haushalten nicht hinreichend Mittel für die Bedienung der Versorgungslasten bereitgestellt werden können/sollten.

Damit unvereinbar wäre ein Verständnis von „Auskömmlichkeit“, das als verfassungsgeboden die weit(est)gehende oder gar vollständige Deckung der Vorsorge auf der Grundlage eines kapitalgedeckten Versorgungsvorsorgevermögen versteht. Dies entzöge dem in Art. 95 Abs. 8 SächsVerf auch für Abs. 7 zur Ausgestaltung befugten demokratischen legitimierten Gesetzgeber weitestgehend die Gestaltungsbefugnis.

Die – auch demokratierelevante – Bedeutung der Mittelbindung für Vorsorge auf künftig fällig werdende Aufwendungen ist jedenfalls in der derzeitigen einfachgesetzlichen Ausgestaltung absolut und im Verhältnis zu einigen Haushaltskennziffern erheblich, wie die nachfolgende

²⁵¹ S.o. II.1.1.1.

Aufstellung²⁵² exemplarisch veranschaulichen mag; die Anteilsberechnungen haben Veranschaulichungsfunktion und für sich keine finanz- oder haushaltswirtschaftliche Bedeutung.

	2013 (Euro)	2018 (Euro)	2022 (Euro)
GenFond I+II Bestand (Ende)	3.873.954.307,00	7.154.452.385,98	10.238.926.977,82
GenFonds I+II Zuführungen	487.992.133,00	579.616.020,17	826.491.215,58
GenFonds I+II sonst. Einnahmen	119.998.364,00	77.357.957,29	135.048.022,41
GenFonds I+II Einnahmen gesamt	607.990.497,00	656.973.977,46	961.539.237,99
GenFonds I+II Ausgaben	8.601.504,25	119.937.738,75	189.326.344,28
GenFonds I+II Saldo Zuführungen/Ausgaben	479.390.628,75	459.678.281,42	637.164.871,30
GenFonds I+II Saldo Einnahmen gesamt/Ausgaben	599.388.992,75	537.036.238,71	772.212.893,71
	2013 (v.H.)	2018 (v.H.)	2022 (v.H.)
Isteinnahmen Landeshaushalt /Bestand GenFonds	22,93	34,40	43,36
Istausgaben/GenFonds Saldo Zuführungen/Personalausgaben (brutto)	3,60	2,59	2,82
Zuführungen/Investitionen	13,00	12,58	15,84
Zuführungen/Personalausgaben (netto)	15,98	16,46	29,39
Zuführungen/Versorg.-Bezüge (OGr 43)	12,77	9,98	12,21
GenFonds Saldo/Versorgungsbezüge (OGr.43)	307,49	201,47	207,56
	377,69	186,67	193,93

Der Anteil, den die Nettozuführungen an den Generationenfonds an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts ausmachen, erscheint mit 2,5 bis 3,6 v.H. vordergründig gering. Bei einem Haushalt, der geschätzt zu zumindest 90 v.H. durch (unions-, bundes- oder landesrechtlich vorgegebene oder faktisch) nichtdisponible Ausgaben geprägt sein dürfte, umfasst dies mehr als ein Viertel der „verfügbaren Masse“. Eine verfassungsgesetzliche Selbstbindung in dieser Größenordnung durch Festschreibung der (für die Kohorten ab 1997) in § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 2 und 3 GenFondsG einfachgesetzlich vorgesehenen vollständigen, kapitalgedeckten Finanzierungsrücklage bedürfte einer in Wortlaut, Systematik und Telos klar vorgezeichneten, durch eine breit konsenterte Entstehungsgeschichte bestätigten eindeutigen Festlegung.

Dafür fehlen tragfähige Anhaltspunkte. Schon sprachlich bleibt eine – in der Bezugsgröße zudem nicht direkt auf die Aufwendung selbst bezogene – „auskömmliche“ hinter einer „vollständigen“ Vorsorge („Vollfinanzierung“) deutlich zurück. Eine den Gesetzgeber nach Berechnung und Gestaltung vergleichbare verfassungsgesetzliche Selbstbindung in der

²⁵² Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Haushaltsrechnungen der Jahre 2013, 2018 und 2022.

Finanzierungsvorsorge für andere – gar strukturell und in der Dynamik vergleichbare – Staatsaufgaben enthält die Sächsische Verfassung nicht. Diese Privilegierung gilt zwar nicht der Sachaufgabe selbst (der Beamt:innenversorgung), sondern der verselbständigten Finanzierungsvorsorge für deren Wahrnehmung in der Zukunft. Sie spricht zusätzlich – allzumal in Verbindung mit dem Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 95 Abs. 8 SächsVerf – für eine in der Dotierung möglichst restriktive Auslegung: Jede verfassungsfeste Ausgabenvorgabe schmälert das Budgetrecht des Parlaments und entzieht dem endlichen Budget Mittel für andere Aufgaben. Auch die Grundsätze der Einheitlichkeit des Haushalts und dessen Transparenz weisen zudem gegen eine verfassungsrechtlich zwingende, rechtlich verselbständigte Finanzierungsvorsorge für eine genuine Staatsaufgabe außerhalb des Kernhaushalts, bei dem sich die Kapitalisierung verfassungsfest schrittweise dem hälftigen Haushaltsvolumen nähern müsste.²⁵³

Als Ausnahmeregelung liegt eine enge Auslegung des Anwendungsbereichs des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf auch sonst nahe. Zwar besteht – auch im Verfassungsrecht – kein allgemeiner Grundsatz zur restriktiven Auslegung von Ausnahmenormen. Die Funktion von Verfassungsrecht, Politikgestaltung einen Rahmen zu setzen, diese aber nicht zu ersetzen, erhöht aber die Anforderungen an eine Auslegung, die – jenseits der Bereiche direkter Grundrechtsbetroffenheit – den Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers nachhaltig einengt.

4.2 „Außensystematik“

Der „außensystematische Blick“ bestätigt eine in Bezug auf die Dotierung zurückhaltende Auslegung.

a) Als „verfassungsgesetzliches Unikat“ sichert Art. 95 Abs. 7 SächsVerf zwar – dem Grunde nach – die Finanzierungsvorsorge für die Beamt:innenversorgung. Je extensiver dessen Auslegung hinsichtlich des erfassten Personenkreises, dem Konkretionsgrad der Vorgaben und der Festlegung des Dotierungsniveaus ausfällt, desto stärker wird die finanzwirtschaftliche Selbstbindung im Vergleich zu den anderen Ländern.²⁵⁴ Ungeachtet des grundgesetzlichen Modells eines kooperativen Föderalismus lässt dieses Modell bewusst Raum für eine u.a. durch das Gebot der Bundestreue, die auch zwischen den Ländern greift,²⁵⁵ normativ gehegten Konkurrenz um Konzepte, Köpfe und wirtschaftliche Ansiedlungen. Unter diesem Aspekt wird der (potentielle) Wettbewerbsnachteil des Freistaates Sachsen durch eine verfassungsgesetzliche abgesicherte Mittelbindung in der Gegenwart mit (potentiell) negativen

²⁵³ Zur voraussichtlichen Entwicklung des Bestandes des Generationenfondes von 2018 bis 2072 (aus der Perspektive des Jahres 2016) s. Anlage 10 zu LT-Drs. 6/6529; für die Jahre 2018 und 2022 überschreiten die Bestands-Istwerte die Prognosewerte um ca. 17 v.H.

²⁵⁴ Der Bund, der neben der Versorgungsrücklage eine zusätzliche Kapitalabdeckung für seit dem Jahr 2007 neu begründete Beamtenverhältnisse eingeführt hatte (Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“ [§§ 13 ff. VersRücklG]), ist auch für diesen Personenkreis 2017 vom Prinzip der Vollabdeckung der Versorgungskosten des umfassten Personenkreises wieder abgerückt (Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften v. 5.1.2017, BGBl. I 2017, 17); s.a. Westphal, Das neue Versorgungsrücklagegesetz des Bundes – Flaggschiff nachhaltiger Beamtenversorgung, ZBR 2017, 366.

²⁵⁵ Dazu eingehend Bauer, Die Bundestreue, Tübingen 1992.

Wirkungen für künftige Entwicklungen umso größer, je umfangreicher diese Mittelbindung – in der Dotierung und der zeitlichen Bindung – ausfällt.

Dieses Argument betrifft nicht allein die verfassungsgesetzliche Bindung dem Grunde nach, sondern auch deren Ausgestaltung. Unter der – auch normativ gebotenen – Prämisse eines verantwortlichen Handelns und Entscheidens des verfassungsändernden Gesetzgebers ist davon auszugehen, dass mit der Verfassungsänderung für den Freistaat Sachsen kein nachhaltiger Schaden zugefügt werden sollte (und worden ist) und dem nach Art. 95 Abs. 8 SächsVerf zur Ausgestaltung ermächtigten Gesetzgeber ein hinreichender Gestaltungsspielraum belassen werden sollte. Dies streitet für eine restriktive Auslegung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf insgesamt und auch des Begriffs der Auskömmlichkeit. Wegen der durch § 14a BBesG bundesgesetzlich vorgegebenen und dann fortgeführten Vorsorgevorkehrungen²⁵⁶ bewirkte nicht jede verfassungsgesetzliche Absicherung von Vorsorgeaufwendungen einen (beachtlichen) Wettbewerbsnachteil des Freistaats Sachsen. Solche Nachteile (mit Basiseffekten und damit Langfristwirkung) im interföderalen Wettbewerb sind nur und erst bei einer deutlich über die durchschnittlichen (einfachgesetzlichen) Vorkehrungen hinausgehenden Finanzvorsorge zu erwarten gewesen, etwa bei Absicherung einer vollständigen und kapitalgedeckten Vorsorge nach versicherungsmathematischen Grundsätzen (§§ 4, 5 GenFondsG). Dann aber wäre bei verantwortlicher Verfassungsänderung eine deutliche Klarstellung im Wortlaut und in den Gesetzgebungsmaterialien unter substantieller, transparenter Abwägung der Risiken und Folgen zwingend gewesen. Dass sie nicht erfolgt ist, spricht klar für eine restriktive Auslegung (auch) des Begriffs der Auskömmlichkeit.

b) Dagegen spricht nicht, dass der Freistaat Sachsen mit dem Generationenfondsgesetz – aufbauend auf den Vorgängerregelungen – sich einfachgesetzlich für eine im Ländervergleich außerordentlich hohe Finanzvorsorge entschieden hatte.

Fast alle anderen Länder hatten im Anschluss an das Modell der Versorgungsrücklage sich für eine Vorsorge beibehalten, welche an den haushaltsrechtlichen Belastungsgrenzen orientiert ist (Überlastungsschutz statt Vollabdeckung) und zudem nicht, jedenfalls nicht überwiegend oder vollständig nach versicherungsmathematischen Grundsätzen kapitalgedeckt war.²⁵⁷ Einzig das Land Rheinland-Pfalz hatte 1995/96 – in einem sehr günstigen Zinsumfeld²⁵⁸ – noch einen kapitalgedeckten Ansatz gewählt. Der dortige Ansatz unterschied sich indes von der im Freistaat Sachsen gewählten Konzeption und vor allem durch eine Einordnung der Zuführungen als den Kreditrahmen des Landes erweiternde Investitionen; die im Zusammenhang mit der dortigen verfassungsgesetzlichen Regelung der grundgesetzlichen Schuldenbremse vorgenommene Koppelung des Pensionsfonds mit der Berechnung des Finanzierungssaldos im Kernhaushalt²⁵⁹ ist denn auch Anfang 2017 durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz²⁶⁰ im Kern für nichtig erkannt worden.²⁶¹ Auch insoweit gilt, dass an die Annahme, es

²⁵⁶ Vgl. – zum Stand 2015/17 – die Übersicht durch Kulawik/Rösel/Thum (Fn. 212), 3 ff.; s.a. Becker/Warcking, ZBR 2017, 361.

²⁵⁷ Kulawik/Rösel/Thum (Fn. 212), 3 (4 ff.).

²⁵⁸ Zur Bedeutung des Referenzzinssatzes für Kapitalanlagen für die Wirkungen und den Nutzen der unterschiedlichen Vorsorgefondsmodelle im Vergleich zur Entwicklung ohne Fonds s. Deubel, Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, WD 2017, 513 (517 ff.).

²⁵⁹ Dazu Deubel, Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, WD 2017, 513 (515 ff.).

²⁶⁰ VerfGH RP, U. v. 22.2.2017 – VGHN 2/15, DVBl 2017, 633.

²⁶¹ Dies führte im Herbst 2017 dann zur Auflösung des Finanzierungsfonds durch Aufhebung des „Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“

habe ein bestimmtes Finanzierungsvorsorgemodell auch verfassungsgesetzlich festgeschrieben werden sollen, hohe, bei der Verfassungsänderung im Jahre 2013 nicht erfüllte Anforderungen zu stellen sind.

c) Der sukzessive Aufbau eines Kapitalstocks in Umfang von ca. 50 v.H. des gesamten Landeshaushalts barg auch weitere Risiken, die bei der Verfassungsänderung jedenfalls nicht erkennbar berücksichtigt worden sind. Rein politischer Natur sind dabei Überlegungen, Verschuldungsgrad und Vermögenslage bei der Berechnung der Leistungen in dem für den relativ steuerschwachen Freistaat Sachsen wichtigen bundesstaatlichen Finanzausgleich als Berechnungsgröße zu berücksichtigen, die – zu Recht – bislang ohne Erfolg geblieben sind.

Relevanter ist das Problem, ob in den Fällen, in denen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Konjunktur- oder Notlagenkredits erfüllt sind, eine Kreditaufnahme nur und erst dann auch „erforderlich“ ist, wenn anderweitige zumutbare Möglichkeiten, die Kreditaufnahmen zu vermeiden, ausgeschöpft worden sind. Wegen der zeitgleichen Einfügung der Schuldenbremsenregelungen in die Sächsische Verfassung hätte sich eine entsprechende Prüfung jedenfalls dann aufgedrängt, wenn eine vollständige kapitalgedeckte Vorsorge in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf hätte festgeschrieben werden sollen. Das BVerfG²⁶² hat zwar Ende 2023 gegen beachtliche Stimmen im Schrifttum²⁶³ dahin entschieden, dass sich die Erforderlichkeit eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen der Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen nicht auch auf die Finanzierung der hiernach erforderlichen, zusätzlichen Mittel erstreckt, vor der Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG der Gesetzgeber insbesondere nicht von Verfassungs wegen zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume (Steuererhöhungen, andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzungen und Zugriff auf eventuelle Rücklagen) verpflichtet ist (keine „Subsidiarität der Kreditaufnahme“).²⁶⁴ Der verfassungsändernde Gesetzgeber konnte 2013 hiervon indes nicht als gesichert ausgehen. Auch wenn BVerfG und VerfGH RP insoweit keinen Vorbehalt in Bezug auf den Umfang und den Zweck einer anderweitigen Rücklage gemacht haben, mag für einen auf langfristige Finanzierungsvorsorge angelegten Finanzierungsfonds von beträchtlicher Höhe aus Sicht des SächsVerfGH anderes gelten. Die im Ländervergleich strikte Tilgungsregelung (Art. 95 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf) hat einen im Vergleich zur Versorgungsvorsorgeperspektive des Generationenfonds deutlich unflexibleren Zeithorizont, und zwar selbst dann, wenn bei Unterschreitung des (wie auch immer

(Art. 1 des Landesgesetzes zur Aufhebung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und zur Fortführung der Versorgungsrücklage des Landes v. 22.9.2017, GVBl. RP 2017, 235) zum 15.12.2017.

²⁶² BVerfG, U. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 145 f.

²⁶³ Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 153; v. Mangoldt/Klein/Starck/Wendt, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; Friauf/Höfling/Pünder, Art. 115 Rn. 145 f. (Stand Juli 2010); Epping/Hillgruber/Reimer, BeckOK GG, Art. 109 Rn. 67, 67a, 67b (Stand Aug. 2023); Schwarz (Fn. 52), COVuR 2020, S. 74 (77); Gröpl (Fn. 48), NJW 2020, 2523 (2526); Schmidt (Fn. 83), JZ 2021, 382 (386).

²⁶⁴ So bereits VerfGH RP, U. v. 1.4.2022 – VGHN 7/21, Rn. 112 ff.; s.a. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 (101); Koriath, JZ 2009, S. 729 (733); Sachs/Sieckmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 53.

bemessenen) verfassungsrechtlich gewährleisteten Mindestbestandes eine relativ kurzfristige Wiederaufstockung zu erfolgen hätte.²⁶⁵

5. Sinn und Zweck

Eine restriktive Auslegung des Begriffs der „Auskömmlichkeit“ ist nicht zuletzt durch den auf den Haushalt bezogenen Sinn und Zweck der Regelung geboten, zumindest aber gerechtfertigt.

Nach ihrer systematischen Stellung ist Kernzweck der Regelung, einer Überlastung künftiger Generationen durch eine Verlagerung nach Grund und ungefährer Höhe prognostizierbarer künftiger Versorgungslasten entgegenzuwirken, also durch Finanzierungsvorsorge für einen gewichtigen Ausgabeblock dazu beizutragen, künftige Haushalte entsprechend der Grundregel des Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SV ohne die Aufnahme von Krediten aufstellen zu können, ohne die Budgethoheit künftiger Haushaltsgesetzgeber unnötig einzuschränken. Dieser Zweck ist „skalierbar“ und lässt – bis zur Grenze der „Auskömmlichkeit“ – Raum für eine Abwägung mit anderen Ausgabeerfordernissen. Ein Überlastungsschutz gebietet weder eine vollständige Berücksichtigung zukünftiger Versorgungsaufwendungen noch deren vollständige Kapitaldeckung. Dies unterstreichen die Strukturen und Dotierungen der Vorsorgevermögen der anderen Bundesländer. Diesen kann nicht – zumindest nicht durchweg – unterstellt werden, es an der für eine solide Haushaltsführung erforderlichen Vorsorge fehlen zu lassen.²⁶⁶ Eine vollständige Berücksichtigung/Kapitaldeckung ist zudem – je nach den Annahmen u.a. zur Entwicklung der Versorgungsempfänger, der Versorgungsbezüge und der Zinsannahmen – geeignet, durch die hierfür erforderlichen Zuführungen aktuell Haushaltsmittel zu binden und dadurch Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers einzuschränken, ohne dass dadurch in gleicher Weise künftige Gestaltungsmöglichkeiten gewahrt werden. Dies ist – selbst bei ansonsten gleichbleibenden Annahmen – etwa der Fall beim Ausweichen in andere Formen „impliziter Verschuldung“ (durch unzureichende Erhaltungsinvestitionen) oder bei nichtlinearen Kosten- oder Aufwandseffekten unterlassener Nachhol-, Schadenspräventions- oder Transformationsinvestitionen. Allzumal in einem Null- oder Niedrigzinsumfeld bewirkten selbst kreditfinanzierte überdurchschnittliche Infrastrukturinvestitionen zum Abbau von Sanierungs- und Erhaltungsrückständen eine „implizite Tilgung“ bei kameralistischer Haushaltsführung nicht transparenter Belastungen „künftiger Generationen“.²⁶⁷

Entsprechendes gilt für den abstrakt konsensfähigen Zweck, die implizite Verschuldung als Beitrag zu einer nachhaltigen, generationengerechten Finanzpolitik zu mindern. Der potentielle Nutzen einer Minderung in einem Teilbereich wird aufgezehrt, wenn dem höhere kontraproduktive Effekte in anderen Teilbereichen gegenüberstehen. Konsistent wäre das Gebot einer strikten und sektoralen Minderung „impliziter Verschuldung“ nur und erst dann,

²⁶⁵ Die auch in den Jahren 2020 und 2021 fortgesetzte Rücklagenbildung erschwert durch die insoweit höhere, notlagenbedingte Kreditaufnahme in den Tilgungsjahren zusätzlich den Haushaltsausgleich zugunsten eines ungewissen Zukunftsnutzens.

²⁶⁶ Die Haushaltsrechnung des Freistaats Bayern 2021 etwa weist für den Bayerischen Pensionsfonds einen Bestand von 3.885.511.87 € und Zuführungen aus dem Staatshaushalt von 138.546.645 € aus – bei Istaussgaben in der TG 43 (Versorgungsbezüge) von 6.263.400.000 €.

²⁶⁷ Zu diesem Begriff s. Woisin, Sollte Sachsen Siemens kaufen? Zur Wiederbelebung der Finanzpolitik in den Ländern, in: JBöffFin 2-2018, 2018, 31 (39); s.a. LRH BaWü, Denkschrift 2017 zur Haushaltsrechnung 2015. Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse, LT-Drs. 16/2404, 4 f. (zu § 18 VO zur LHO).

wenn – zumindest naheliegende oder sich gar aufdrängende – Ausweichreaktionen des Haushaltsgesetzgebers gleichermaßen adressiert worden wären. Dies ist nicht der Fall. Mit der zeitgleich eingeführten „Schuldenbremse“ (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) ist zwar ein „Ausweichen“ in eine explizite Verschuldung im Kernhaushalt und auch bei (unselbständigen) Sondervermögen ausgeschlossen worden, nicht aber die Nutzung anderer, verfassungskonformer Formen „impliziter Verschuldung“. Dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber ist hier von Verfassungs wegen aufgegeben, einen verfassungskonformen Gesamtausgleich vorzunehmen. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gewährleistet mit dem Gebot der „auskömmlichen Vorsorge“ eine privilegierte Berücksichtigung der Beamt:innenversorgung und erfüllt insoweit den gewollten Zweck; eine weitergehende Quasi-„Absolutstellung“ durch ein Gebot vollständiger Vorsorge durch vollständige Kapitaldeckung wäre für die Zielerreichung kontraproduktiv.

Das – bereits mit dem Wortlaut unvereinbare – „Vollständigkeitsziel“ wäre zudem wegen der Prognoseunsicherheiten bei zentralen Parametern für die Langfristprognosen in einer dynamischen Umwelt, die der Bemessung der Zuführungen zum Vorsorgevermögens zu Grunde liegen, ohnehin nicht treffsicher und allenfalls mit einer nicht unerheblichen Abweichungsbandbreite zu erreichen. Eine Dotierung der Vorsorge aus Haushaltsmitteln, welche die „tatsächlich erforderlichen“ Mittel übersteigt, wäre verfassungsrechtlich schon bei einem Gebot vollständiger Vorsorge ausgeschlossen; sie bewirkte objektiv eine zeitabschnittsweise (und damit endgültige Bindung) anderweitig benötigter, endlicher Haushaltsmittel. Haushaltrechtlich ist eine „konservative“, mit Sicherheitszuschlägen berechnete Berechnung der Zuführungen, also eine „Zielübererfüllung“ – allzumal unter Bedingungen der Schuldenbremse – anders als im Privatversicherungsrecht sicher auszuschließen. Zumindest das Risiko der Fehlprognose der künftigen Versorgungsaufwendungen und der rechnerisch ermittelten Ein- und Auszahlungen ist in die Zukunft zu verlagern, weil sie dort noch ausgeglichen werden kann. Eine gewisse objektive Unterschreitung ist auch bei einem „Vollständigkeitsgebot“ mithin normativ vorprogrammiert. Dann aber weitet das Gebot der lediglich „auskömmlichen“ Vorsorge den Abweichungsspielraum ganz beträchtlich, ohne das Ziel einer Minderung der impliziten Verschuldung zu verfehlen.

6. Zwischenergebnis zur Auslegung des Begriffs der „Auskömmlichkeit“

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gewährleistet den einfachgesetzlich errichteten Generationenfonds weder nach Struktur noch nach Dotierung. Bei der Berechnung der erforderlichen Vorsorge nicht von Verfassungs wegen zu berücksichtigen sind die (aktuellen wie künftigen) Versorgungsbezüge von oder nach Personen, bei denen am 1.1.2014 der Versorgungsfall bereits eingetreten war. Bei der Berechnung zu berücksichtigen sind weiterhin nur die Versorgungsansprüche, für welche die Anwartschaften nach dem 1.1.2014 begründet worden. Für die auf dieser Grundlage zu ermittelnden, geschützten Aufwendungen ist keine vollständige, sondern nur eine „auskömmliche“ Vorsorge zu treffen. Sie liegt dann vor, wenn (mindestens) 50 v.H. der so berechneten Aufwendungen abdeckt sind.

Das durch das Generationenfondsgesetz geschaffene Vorsorgevermögen ist eine verfassungsrechtlich mögliche einfachgesetzliche Ausgestaltung der finanzwirtschaftlichen Vorsorge in der Beamt:innenversorgung. Es geht über die verfassungsgesetzlich verlangte Vorsorge in Struktur und Dotierung indes deutlich hinaus – sowohl bei der Berechnung der laufenden Zuflüsse aus dem Staatshaushalt und der Abflüsse als auch hinsichtlich der Höhe des Vermögensbestandes.

Diese qualitative Aussage besagt nichts zu der quantitativen Überschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Vorsorge. Der Grad der quantitativen “Übervorsorge“ im Vergleich zum verfassungsrechtlich Geforderten kann ohne nicht allgemein verfügbare Detaildaten insbesondere zur Alters-, Besoldungs- und Lebenserwartungsstruktur der sächsischen Beamt:innenschaft (inkl. Versorgungsempfänger:innen) sowie finanzwissenschaftliche und versicherungsmathematische Kenntnisse und Fertigkeiten nicht getroffen werden; diese quantitative Abschätzung übersteigt die Kompetenz des Gutachters und ist vom Gutachtensauftrag nicht umfasst. Bei einer sehr konservativen, übervorsichtigen Grobabschätzung, welche die in der nächsten Dekade anstehende Pensionierungswelle, die sukzessive Erhöhung der Verbeamtungsquote der letzten Jahre und eine mögliche Unterzeichnung der rechnerisch nach §§ 4, 5 GenFondsG erforderlichen Zuführungen während der Niedrigzinsphase 2009 bis 2022 (insb. 2013-2022) dem Grunde nach in den Blick nimmt, kann eine Überdotierung bei über 75 v.H. des Kapitalbestandes sowie der jährlichen Zuführungen angesetzt werden; eine genaue Berechnung lässt klar höhere Überdotierungswerte erwarten.

IV. Handlungsoptionen infolge der Inkongruenz von verfassungsgesetzlicher Absicherung und aktueller einfachgesetzlicher Ausgestaltung

Es ist die Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, ob/wie er auf die Inkongruenz von verfassungsgesetzlicher Absicherung und aktueller einfachgesetzlicher Ausgestaltung reagiert. Der Sachgesetzgeber des Generationenfondsgesetzes ist dabei neben den Vorgaben des Art. 97 Abs. 7 SächsVerf auch an die weiteren verfassungsgesetzlichen Vorgaben des Haushaltsverfassungs- und Staatsschuldenrechts gebunden.²⁶⁸

1. unveränderte Beibehaltung des Generationenfondsgesetzes

Eine Option ist, den Generationenfonds in Struktur und Berechnung der Zuführungen unverändert beizubehalten. Allein die als höher eingeschätzte Dringlichkeit anderer Staatsaufgaben bzw. Ausgabenbedarfe (z.B. für Nachhol-, Transformations- oder Zukunftsinvestitionen) schließt dies nicht (zwingend) aus. Dies gilt dem Grunde nach auch für Klimainvestitionen.

Soweit sich mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der exponentiell steigenden Aufwendungen für die Minderung des Anstieges und die Beseitigung durch den Anstieg bewirkter Schäden mit zumindest beachtlichen Gründen vertreten lässt,²⁶⁹ dass der Sache nach die Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 5 SächsVerf vorliegen, gebietet dies grundsätzlich²⁷⁰ verfassungsrechtlich nicht, zur Vermeidung einer Notlagenkreditaufnahme auf (verfassungs-)rechtlich nicht geforderte Rücklagen oder Vorsorgevermögen zurückzugreifen. Dies ist allerdings eine naheliegende mögliche Option, die auch sinnvoll wählbar oder gar vorzuzugswürdig sein kann.

²⁶⁸ VerfGH RP, U. 23.1.2017 – VGH N 2/15, DVBl 2017, 633.

²⁶⁹ Dazu eingehend Teil A.I.3.4.

²⁷⁰ S.o. Teil B II. 3.4.2

2. Modifikationen des Generationenfondsgesetzes

Der Gesetzgeber ist – jenseits des von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf Gebotenen²⁷¹ – indes frei, hinsichtlich des lediglich durch einfaches Gesetz gewährleisteten Versorgungsvorsorgebereichs die finanzwirtschaftliche Vorsorge auf das Maß des „Auskömmlichen“ abzusenken.

Systematisch kommen hier in Betracht

- eine – temporäre oder dauerhafte – Reduktion der einfachgesetzlich berechneten Zuführungen auf das verfassungsrechtlich Gebotene, gar
- deren temporäre vollständige Aussetzungen,
- eine erhöhte Entnahme aus dem Fonds für die laufenden Versorgungsaufwendungen,
- eine darüber hinausgehende Entnahme angesparten Vermögens aus dem Kapitalstock oder
- eine Kombination dieser Maßnahmen.

Alle diese Maßnahmen erfordern eine vorherige Änderung des Generationenfondsgesetzes, die auf einer tragfähigen, dann auch konservativen Abschätzung der verfassungsgebundenen Finanzvorsorge gründen muss. Das Auskömmlichkeitsgebot des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf steht dabei einer weit(est)gehenden oder gar vollständigen Auflösung eines gesonderten, wie auch immer rechtlich verfassten Vorsorgevermögens entgegen.

Für eine Reduktion oder Aussetzung der Zuführungen muss dabei im „ersten Zugriff“ eine etwaige Neukonzeption des Generationenfondsgesetzes, die den Abstand zwischen derzeitiger verfassungsgesetzlicher Absicherung und einfachgesetzlicher Ausgestaltung beseitigt oder mindert, und hierauf bezogene neue Berechnungsgrundlagen für die Zuführungen und die Fondsdotierung noch nicht vorliegen. Hinreichend ist eine Art „Vorschaltgesetz“, welche die Vorgaben der §§ 4, 5 GenFondsG sowie der Generationenfonds-Zuführungsverordnung in dem gewollten Umfange für einen begrenzten Zeitraum aussetzt, um zeitlich eine fundiertere fachliche und politische Diskussion um die künftige Gestaltung des Generationenfonds zu ermöglichen.

Solange die im Haushalt angesetzten Aufwendungen für die Beamtenversorgung (auch im Haushaltsvollzug) nicht überschritten werden, wahrt auch eine Erhöhung der Entnahmen aus dem Generationenfonds das Zweckbindungsgebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf; mangels entsprechenden Finanzierungsbeitrages sind dabei die im weiteren Sinne der Altersversorgung dienenden Aufwendungen für die Erstattungen nach den AAÜG nicht zu berücksichtigen. Das Berücksichtigungsgebot des Art. 97 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf sperrt im Rahmen der zu wahrenen Zweckbindung zwar einen grob überproportionalen Mittelabfluss. Es umschließt aber kein Zuführungs- oder Niveauerhaltungsgebot und gestattet bis zur „Auskömmlichkeitsgrenze“ auch eine Abschmelzung des Versorgungsfonds;²⁷² es verpflichtet von Verfassungs wegen nicht zu einer versicherungsmathematischen Betrachtungsweise der Entnahme-/Zuführungspraxis und sichert auch nicht – jenseits der nach Satz 1 gebotenen

²⁷¹ In seinem begrenzten Anwendungsbereich schränkt Art. 95 Abs. 7 SächsVerf einen Rückgriff auf alternative Finanzierungsoptionen für künftig fällig werdende Versorgungsaufwendungen ein (dazu etwa Deubel, Finanzierung der zukünftigen Versorgungsaufgaben der Länder aus den laufenden Haushalten oder aus Pensionsfonds?, in: JBÖffFin 1-2018, 2019, 489 [499 ff.]).

²⁷² Baumann-Hasske/Berlit, Sächsische Verfassung, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 64.

Prof. Dr. Uwe Berlit, Gutachten „Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume ...“ (red. korr. Endfassung 5. Juni 2024)

Auskömmlichkeit – ein bestimmtes Dotierungsniveau des Fonds oder eine vollständige Kapitaldeckung.

Eine über die im Jahr der Entnahme im Staatshaushalt anfallenden Versorgungsaufwendungen hinausgehende Entnahme angesparten Fondsvermögens stellt Anforderungen, die über ein „Vorschaltgesetz“ hinausgehen. Eine dauerhafte verfassungsgesetzliche Zweckbindung (Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf) folgt zwar nicht schon daraus, dass sie auf Zuführungen des Freistaates in diesen Fonds gründen; denn diese verfassungsgesetzliche Zweckbindung ist letztlich auf die Mittel beschränkt, die für eine „auskömmliche“ Dotierung der nach Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf geschützten Vorsorgeaufwendungen erforderlich sind. Mit der auf geltendem Recht gründenden Zuführung als „Quasiwidmungsakt“ werden sie jedoch Teil des zweckgebundenen Vermögens. Für eine in der Grenze des Satz 1 durch Gesetz verfassungsrechtlich zulässige „Entwidmung“ reicht eine (der Höhe nach begrenzte) gesetzliche Auszahlungsermächtigung nicht aus. Nach vorzugswürdiger Ansicht ist eine auf Dauer angelegte „Entwidmung“ durch eine Umgestaltung des Vorsorgevermögens erforderlich, die seiner teilweisen Auflösung entspricht; die Gegenansicht stellte die Unterscheidbarkeit von zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Mitteln einfachgesetzlich nicht hinreichend sicher.

V. Anlagestrategie des Generationenfonds

1. Allgemeines

Das Zweckbindungsgebot für die Mittel des Versorgungsvorsorgevermögens (Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf) verbietet den (endgültigen) Mittelverbrauch für fondsfremde Zwecke und abhängig davon, ob diese andere „implizite Schulden“ mindern oder vermeiden helfen, es sich um einen „zukunftsbezogenen“ Mitteleinsatz handelt oder sonst nachhaltige Zwecke verfolgt werden. Die explizite Aufnahme der Vorsorge für die Beamtenversorgung in die Verfassung hat den „politischen Preis“, andere, möglicherweise als „dringlicher“ zu bewertende Auf- und Ausgabenanliegen auszublenden und in der Konkurrenz um die begrenzten Haushaltsmittel zu verdrängen. Dies ist als – durch neuerliche Verfassungsänderung reversible – politische Gestaltungsentscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers hinzunehmen.

Die Anlagestrategie des Versorgungsvermögens ist keine (verbrauchende) Vermögensverwendung und hiervon nicht betroffen. Eine vermögenserhaltende und potentiell -mehrende Anlage des Fondsvermögens ist bei einem kapitalgestützten Vorsorgevermögen vorausgesetzt und ein wichtiges Element der Bemessung der Zuführungen. Die einfachgesetzliche Vorgabe, dass die Mittel bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen sind (§ 4 Abs. 2 GenFondsG), folgt im Ansatz insofern aus dem Zweckbindungsgebot. „Riskante“ Anlageformen sind auszuschließend, bei denen ein – wie auch immer zu bestimmendes – relevantes Risiko des weitgehenden oder gar vollständigen Ausfalls besteht; bei Beachtung der Grundsätze angemessener Risikostreuung sind indes auch „riskantere“ Anlageformen zuzulassen. Die Zielmatrix wird ausgeformt in den sog. „Anlagerichtlinien“, die der derzeit mit der Anlage betrauten Deutschen Bundesbank einen entsprechenden Handlungsspielraum vorgeben.²⁷³ Als überindividuelles Instrument der

²⁷³ Vgl. LT-Drs. 6/6529, 2; s. auch die „Besondere Anlagerichtlinien für die Verwaltung des Sondervermögens ‚Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen‘ durch die Deutsche Bundesbank“ v. 15.3.2023; s.a. – wengleich der Generationenfonds rechtlich keine Pensionskasse ist und auch nicht dem VAG unterfällt – die Verordnung über die Anlage des

finanzwirtschaftlichen Haushaltsvorsorge ist die von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gesicherte Vermögensmasse indes keine betriebliche Pensionskasse, eine Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung, ein Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen oder sonst eine Einrichtung, welche den unionsrechtlichen Regelungen für diesen Bereich²⁷⁴ oder dem VAG unterfällt.

Der einfache Gesetzgeber oder das von ihm rechtsstaatskonform dazu ermächtigte Organ²⁷⁵ hat bei der Festlegung der Anlagestrategie einen breiten Gestaltungsspielraum in der Frage, inwieweit neben der Renditemaximierung weitere Anlageziele, z.B. die ökologische Nachhaltigkeit/Klimaschonung oder der Zukunftsnutzen für den Freistaat Sachsen, selbständige Nebenziele der Anlagestrategie sein sollen. Ihm steht auch eine gewisse Einschätzungsprärogative zur Frage zu, in welchem Umfang im Rahmen einer Risikostreuung welche Risiken bei der Anlage eingegangen werden können/sollen.

Die vom Haushalt getrennte Ausweisung der Fondsmittel bedeutet keine partielle Autonomie des Fondsträgers, in die der Gesetzgeber nicht regulierend eingreifen dürfte. Die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers (Art. 95 Abs. 8 SächsVerf) umschließt – zumindest partiell – auch vorhersehbar rentabilitätsmindernde Anlagevorgaben; dies gilt allzumal dann, wenn mit diesen Ziele verfolgt werden, die primär dem Freistaat Sachsen und den auf seinem Gebiet lebenden Menschen nutzen („eigennützige Anlagen“). Überlegungen auf Unionsebene zu neuen Anforderungen an Europäische Pensionsfonds in Bezug auf Klimarisiken und zur Art und Weise, wie Pensionsfonds Nachhaltigkeit in ihre Aktivitäten einbeziehen, müssen erst recht für die Anlagestrategie einer von der dem Grunde nach zu Klimaschutzaktivitäten²⁷⁶ verpflichteten öffentlichen Hand getragenen Vermögensmasse gelten.

Solchen „eigennützigen Anlagen“ steht als solchen auch nicht das Risikobegrenzungsgebot entgegen. Soweit der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Anlage der Mittel des Pensionsfonds Rheinland-Pfalz in Schuldverschreibungen dieses Landes – ohne abschließende Entscheidung – problematisiert hat,²⁷⁷ gründet die in der Einordnung der Zuführungen als den seinerzeit den Kreditrahmen im Ergebnis erweiternde Investitionen, nicht in Risikoerwägungen.²⁷⁸ Die strukturell begrenzte, aber prinzipiell zu unterstellende Leistungsfähigkeit des Freistaates öffnet auch einen gewissen Spielraum, durch (ergänzende)

²⁷⁴ Sicherungsvermögens von Pensionskassen, Sterbekasse und kleinen Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung – AnIV) v. 18.4.2016, BGBl. I, 769. S. u.a. VO (EU) 1094/2010 v. 24.11.2010 (Errichtung Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung); RL (EU) 2016/2341 v. 14.12.2016.(Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung).

²⁷⁵ Vom Gutachtensauftrag nicht umfasst und nicht zu vertiefen ist, ob die gesetzliche Vorgabe des § 4 Abs. 2 GenFondsG hinreichend ist oder ob nicht angesichts der finanzwirtschaftlichen Bedeutung des Generationenfonds die Grundzüge der Anlagepolitik durch den Gesetzgeber selbst zu regeln sind.

²⁷⁶ BVerfG, U. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30.

²⁷⁷ VerfGH RP, U. v. 22.2.2017 – VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 (C.I.2.c).

²⁷⁸ Für die Länder greift weiterhin der Grundsatz der Konkursunfähigkeit (dazu eingehend Lehmann, Die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts, 1999), der nicht zuletzt durch die Regelungen zum Finanzwesen (Art. 104 ff. GG), insb. zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (Art. 107 GG), und die betätigte (Art. 143d GG) Bereitschaft des Bundes zur Gewährung von Konsolidierungs- und Sanierungshilfen bei Haushaltsnotlagen gestützt wird.

Bürgschaften oder Garantien das Risiko einer bestimmten Anlageform durch den Generationenfonds so weit zu senken, dass sie auch unter dem Gesichtspunkt der Ausfallsicherheit zulässig wird. Eine ergänzende, flankierende Risikoabsicherung bedeutet kein Plädoyer dafür, dass der Freistaat Sachsen insgesamt die Gewährträgerschaft für den Generationenfonds übernehmen sollte. Indes bedürfen auch sachlich und finanziell begrenzte Gewährleistungen der Ermächtigung durch Gesetz (Art. 95 Abs. 1 SächsVerf). Gewährleistungen sind keine Kredite i.S.d. Art. 95 Abs. 2 SächsVerf und umschließen bis zur Grenze der als sicher vorauszusehenden Eintrittspflicht jede als Risikoübernahme für einen Dritten übernommene Eventualverbindlichkeit,²⁷⁹ die nach Gegenstand und Umfang neu sind und künftig zusätzliche Belastungen nach sich ziehen können.²⁸⁰ Die Anforderungen, die an die Bestimmtheit einer Gewährleistungsermächtigung nach Grund, Höhe und Zweckbindung zu stellen sind, bestimmen sich nicht zuletzt nach deren Umfang und dem Grad der Eintrittswahrscheinlichkeit; soweit als Anlageform eine Beteiligung an – öffentlichrechtlich oder privatrechtlich – organisierten Gesellschaften mit marktorientiertem Geschäftsmodell gewählt wird (neben börsennotierten Aktien etwa Gesellschaftsanteile an einer GmbH), sind dabei auch das Wertminderungs- und Ausfallrisiko und mittel- bis langfristige Liquiditätsrisiken in den Blick zu nehmen.

2 „rentierliche“ Anlageformen

2.1 Unternehmensbeteiligungen

Eine Verwendung eines begrenzten, vertretbaren Teils des Vorsorgevermögens kommt im Rahmen einer „sinnvollen“, nach Maßgabe einer Einschätzungsprärogative vertretbaren Risikostreuung für die Beteiligung an Unternehmen in Betracht, deren Zweck Investitionen im Bereich der Infrastruktur im Freistaat Sachsen oder für deren Bewohner (z.B. im Bereich des Wohnungsbaus) ist. Dies gilt auch dann, wenn diese Unternehmen gewisse unternehmerische Risiken eingehen. Voraussetzung ist, dass diese über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügen,²⁸¹ das – zumindest mittel- bis langfristig – eine gewisse Mindestrendite erwarten lässt und bei dem das unternehmerische Risiko begrenzt ist. Der gestreckte Zeithorizont, der einem Versorgungsvorsorgefonds eigen ist, spricht für Unternehmenszwecke, die nicht nur „werthaltige“, sondern auch marktgängige Investitionen tätigen, aber unternehmerisch einen „langen Atem“ benötigen. Neben dem Wohnungsbau kommt hier dem Grunde nach auch der Leitungsbau in Betracht, wenn/soweit die Investitionen mittelfristig durch Leitungsentgelte (überwiegend) wieder „eingespielt“ werden können.

Für rein „konsumtive“ Unternehmenszwecke, bei Nachholinvestitionen in betriebswirtschaftlich nicht rentierliche, „fremdnützige“ Infrastruktur oder Transformationsinvestitionen, die ohne relevante Einnahmeaussichten des Unternehmens allgemein die Rahmenbedingungen künftigen Wirtschaften Dritter sichern oder verbessern sollen, bei denen der Nutzen also nicht für das/bei dem investierenden Unternehmen entsteht, sondern Dritten oder der Allgemeinheit, scheidet eine Beteiligung regelmäßig aus und bedarf jedenfalls zusätzlicher Sicherungen/Garantien durch den Gewährträger zur Begrenzung des Ausfallrisikos.

²⁷⁹ Vgl. SächsVerfGH, U. v. 28.8.2009 – Vf. 41-I-08, LVerfGE 20, 348 (348, 374 f.).

²⁸⁰ Ebd., 375; s.a. VerfGH NRW, U. v. 3.5.1994 – 10/92, NVwZ 1995, 159 (161).

²⁸¹ S.a. § 2 Abs. 1 Nr. 13 AnlV

Im Anlage“portfolio“ des Generationenfonds können – auch gesetzlich abgesichert – bestimmte Quoten für Unternehmensbeteiligungen in bestimmten, z.B. zukunftssträchtigen Investitionsbereichen vorgegeben oder ermöglicht werden, soweit die mit dem Grundsatz einer vernünftigen Risikostreuung und der Rentabilität von Anlagen kompatibel ist. Für im öffentlichen Interesse liegende Investitionen rechtfertigt der Investitionszweck ein Investitionsgebot auch bei einer lediglich abgesenkten Renditeerwartung. Dabei können die Regelungen zur Bemessung der Zuführung Vorkehrungen enthalten,²⁸² die rechnerisch die Renditeeinbußen (ganz oder teilweise) ausgleichen. Denkbar sind zur Risikominderung auch Bürgschafts- und Garantierklärungen. Je nach Ausgestaltung kommt auch die (partielle) Erstattung von Zins- und/oder Tilgungsleistungen aus Haushaltsmitteln in Betracht.

Bei einer Beteiligung muss unter dem Aspekt der Liquiditätssicherung prinzipiell auch ein Wiederausstieg möglich sein, um das Kapital für den eigentlichen Versorgungsvorsorgezweck zu verbrauchen. Soweit Gesellschaftsanteile aus Rechtsgründen nicht an private Dritte veräußert werden dürfen, scheiden sie als Anlagetypus aus. Nicht erforderlich ist hingegen, dass die Gesellschaftsanteile kurzfristig und „auf einen Schlag“ veräußert werden können müssen. Dies spricht dafür, in Fällen begrenzter Marktgängigkeit lediglich Minderheitsbeteiligungen in Betracht zu ziehen.

2.2. Darlehen an Dritte

Die Anlageform „Darlehen“ an private oder öffentliche Unternehmen kommt – insoweit in Anlehnung an § 2 Abs. 1 Nr. 4 AnlV – in Betracht, sofern auf Grund der bisherigen und der zu erwartenden künftigen Entwicklung der Ertrags- und Vermögenslage des Unternehmens die vertraglich vereinbarte Verzinsung und Rückzahlung gewährleistet erscheinen und die Darlehen ausreichend gesichert sind. Neben den typischen Sicherungsmitteln (Grundpfandrechte, Immobilien o.ä.) kann die Sicherung auch „in vergleichbarer Weise“ erfolgen, z.B. durch Gewährleistungserklärungen des Freistaates Sachsen. Bei der Darlehensnahme sind durch das private oder öffentliche Unternehmen indes die Grenzen des Insolvenz- und Beihilferechts zu beachten. Die Eigenkapitalausstattung wird dadurch nicht verbessert, der Finanzierungseffekt ist überschaubar.

2.3 Eigenunternehmen

Grenzwertig, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist die Gründung von eigenen Unternehmen zur Marktteilnahme unter Verfolgung besonderer Aufgabenzwecke. Einem Finanzierungsfonds für einen bestimmten Zweck (Vorsorge für Beamtenversorgung) ist eine eigene unternehmerische Tätigkeit zu hiervon unterschiedenen Zwecken unter Übernahme des unternehmerischen Zwecks im Ansatz fremd. Minderheitenbeteiligungen an fremden Unternehmen oder Darlehen an Drittunternehmen etablieren primär Finanz(ierungs)beziehungen, die sekundär zugleich weitere Ziele anstreben können, und sind ein aliud zu eigenen Unternehmenszwecken. In begrenztem Umfang und bei überschaubarem Risiko kommt auch dies indes in Betracht, ohne die Fondszwecke und die verfassungsgesetzlich vorgegebene Trennung vom Staatshaushalt zu beeinträchtigen.

²⁸² Bei Ausgestaltung als bloßem Berechnungs(korrektur)faktor für die Zuführungen dürfte dies auch keinen durchgreifenden beihilferechtlichen Bedenken begegnen.

Teil D. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfragen

Der Freistaat Sachsen hat in der kommenden Dekade – auch finanzpolitisch – drängende Zukunftsaufgaben zu bewältigen: Stichworte sind insb. die klimagerechte Umgestaltung aller Lebensbereiche, vor allem auch der Wirtschaft, die Bewältigung des demographischen Wandels, die Digitalisierung von Staat und Gesellschaft, Investitionsrückstände, die Bewältigung von Migrationsfolgen, der Krieg in der Ukraine, das derzeit unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum und die Rückführung der „Coronakredite“. Der Gutachtensauftrag geht zu Recht davon aus, dass diese Probleme allein durch Einnahmeerhöhungen oder durch Umschichtungen im regulären Haushalt nicht bewältigt werden können, und zielt darauf, Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Finanzierung auszuloten.

Teil A.

1. Art. 95 SächsVerf verlangt, dass der Staatshaushalt grundsätzlich ohne Kredit auszugleichen ist, und lässt hiervon nur zwei Ausnahmen zu: den kreditfinanzierten Haushaltsausgleich bei konjunkturbedingt schwankenden Steuereinnahmen (konjunkturelle „Notlage“) (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) und Notlagenkredite in Fällen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notlage (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf).
2. Die beiden Ausnahmetatbestände haben jeweils eigene Tatbestandsvoraussetzungen, Rechtsfolgen und Verfahrensregelungen. Sie stehen selbständig nebeneinander und können unabhängig davon angewendet werden, ob (partiell) zeitgleich der jeweils andere Ausnahmetatbestand als Grundlage einer Kreditaufnahme herangezogen wird.
3. Mangels monokausaler Erklärungen für Konjunkturschwankungen und der qualitativ eindeutigen oder quantitativ klaren Abgrenzbarkeit von „regulären“ und „irregulären“, exogen verursachten Konjunkturschwankungen/-einbrüchen sind auch im Rahmen des Art. 95 Abs. 4 Satz 1 SächsVerf solche Steuermindereinnahmen zu berücksichtigen, die aus „exogenen Schocks“ (Naturkatastrophen; außergewöhnliche Notsituationen) resultieren und nach Grund und Höhe mit diesen in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Sperrwirkung für Art. 95 Abs. 5 SächsVerf entfaltet dies nicht.
4. Die Kreditaufnahme wegen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notlage mangels „Außergewöhnlichkeit“ der Notsituation (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf) umfasst nicht bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs. Sie zielt auf „Sondersituationen“ durch „exogene Schocks“ oder außergewöhnliche Entwicklungen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage zur Folge haben, und erlaubt eine Kreditaufnahme, soweit zwischen der Notsituation und der Verschuldung nach Grund und Höhe ein Veranlassungszusammenhang im Sinne eines sachlichen Zusammenhangs besteht („notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip“): Die konkret zu bezeichnende „Notsituation“ muss der (wesentliche) sachliche Anlass für den Finanzbedarf sein, dessen Deckung die Kreditaufnahme dienen soll, und bildet deren Grund und Grenze.
5. Veranlassungskonnexität besteht auch bei Folgekosten und Nebenzwecken, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Notsituation aufweisen, neben dem Ausgleich

notlageninduzierter Steuermindereinnahmen etwa bei Hilfsmaßnahmen im wirtschaftlichen Bereich, Steuersenkungen und Bereitstellung von Garantien, sofern sie nicht im Wesentlichen anderen Zwecken als der Notsituationsbewältigung dienen und nur „bei deren Gelegenheit“ ergriffen werden. Dem Gesetzgeber kommt ein – mit entsprechenden Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren verbundener – Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegt.

6. Bei bestehender Veranlassungskonnexität nach Grund und Höhe sind neben der Prüfung der Eignung zur Krisenbewältigung die Erforderlichkeit oder Verhältnismäßigkeit der Kreditaufnahme nicht gesondert zu prüfen. Es besteht keine „Subsidiarität“ der Kreditaufnahme im Verhältnis zur Auflösung (gar zweckgebundener) Rücklagen, der Veräußerung von Vermögenswerten, zu Umschichtungen im Haushalt oder einer vollständigen Ausschöpfung aller Einnahmequellen.

7. Zur Sicherung auch der Veranlassungskonnexität strikt zu wahren sind – bei unterstellter Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf das Landesverfassungsverfassungsrecht – auch bei der Maßnahmen- und Ausgabenplanung im Bereich der Notlagenkredite und ihrer Umsetzung die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit. Sie schließen u.a. für Konjunktur- und Notlagenkredite eine Übertragung nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigungen aus (Grundsatz der zeitlichen Kongruenz [Deckung] von Feststellung der Notsituation, Bemessung der Kreditermächtigung und Mittelabfluss).

8. Bei erheblichen Einnahmeausfällen, die durch eine „außergewöhnliche Notsituation“ bewirkt worden sind, gehören diese zu den berücksichtigungsfähigen indirekten Folgen und können durch aus einem Notlagenkredit finanzierte Haushaltsaufstockungsmittel bis zur Höhe der „Normallage“ ausgeglichen und für allgemeine Haushaltszwecke eingesetzt werden. Bezugsgröße für die Bemessung sind die (voraussichtlichen) Steuereinnahmen, die in den in der Notlage zu stabilisierenden Haushalten, im Haushaltsplan und der mittelfristigen Finanzplanung eingestellt sind. Art. 95 Abs. 4 SächsVerf ist weder direkt noch entsprechend anwendbar.

9. Eine außergewöhnliche Notlage kann unter Zusatzbedingungen auch aus einer multiplen Dauer- und Transformationskrise folgen, die sich aus der direkten oder indirekten Bewältigung der – durch den vom Ukrainekrieg induzierten, exogenen „Schock“ auf dem Energie(preis)markt verschärften – Klima- und Energie(preis)krise und ihrer Folgen ergeben.

10. Die Klima- und Energie(preis)krise und ihre Folgen, soweit diese nicht nach Art und Umfang als eigenständige Naturkatastrophe einzustufen sind, bilden nach einer beachtlichen, quantitativ wohl überwiegenden Auffassung im verfassungsrechtlichen Schrifttum im Rechtssinne keine „außergewöhnliche Notlage“. Eine differenzierte Betrachtung ergibt, dass mit überzeugenden, zumindest aber beachtlichen Argumenten eine „außerordentliche Notsituationen“ durch deren Zuspitzung begründbar ist, um Ausgabenbedarfe zur Minderung der Folgen der Klima- und Energie(preis)krise auch jenseits durch diese hervorgerufener Naturkatastrophen zu bewältigen, die durch einen zeitlich und/oder sachlich gesteigerten Konnex mit der Prävention oder der Minderung der Klima- und Energie(preis)krise gekennzeichnet sind und deren aktuelle Deckung erforderlich ist.

11. Eine „außergewöhnliche Notlage“ zur Bewältigung/Minderung der Klima- und Energie(preis)krise ist bei einer aus Sachgründen erforderlichen mehrjährigen Ausgestaltung

mit hohen, im Zeitverlauf steigenden Darlegungslasten verbunden und birgt auch deswegen ein nicht quantifizierbares „Restrisiko“ einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung.

Teil B.

1. Das Verbot der Nettokreditaufnahme ist auf den Kernhaushalt (inkl. unselbständiger Sondervermögen) beschränkt. Nicht umfasst sind Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen sowie – grundsätzlich – sog. „alternative“ Finanzierungsmodelle der Vorfinanzierung der für die öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Infrastruktur (z.B. Public-Private-Partnership-Modelle, Miet- oder Ratenkaufmodelle, verschiedene Formen des Finanzierungsleasings oder „Sale and lease-Back“-Verfahren) und die (singuläre) Übernahme kommunaler Schulden. Der personale Anwendungsbereich umfasst nicht juristisch selbständige Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts.

2. Bei sog. „alternativen Finanzierungsmodellen“ und der Kreditaufnahme durch juristisch selbständige Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts bildet das wenig konturenscharfe „Verbot der Verfassungsumgehung“ eine Grenze jedenfalls bei einer „offensichtlich missbräuchlichen Umgehung“. Es ist ergebnisoffen zu prüfen, wenn bei einer Ausgabenverlagerung auf eine zur Kreditaufnahme berechtigten, rechtlich verselbständigten Einheit ohne hinreichende eigene Sachaufgabe unter der Kontrolle des Freistaates Sachsen diese primär oder exklusiv Finanzierungsfunktion hat, ob diese Konstruktion klar die Umgehung des Kreditaufnahmeverbotes bezweckt.

3. Es gibt ein breites, grundsätzlich verfassungskompatibles Spektrum unterschiedlicher Erscheinungsformen der Abwicklung und Förderung von öffentlichen Investitionen. Dies zeigen Beispiele verselbständigter Einheiten zur Förderung (nicht zuletzt) von Investitionen (z.B. Förderbanken wie die Sächsische Aufbaubank; Immobiliengesellschaften oder Einrichtungen für den Bau von Straßeninfrastruktur) sowie die unter dem Begriff der (kreditfähigen) öffentliche Investitionsgesellschaften zusammengefassten Modelle. Sie weisen Möglichkeiten allgemeiner oder insbesondere von Klima- und Transformationsinvestitionen jenseits des Kernhaushalts – von (unmittelbare oder mittelbare) Landesbeteiligungen an Infrastrukturunternehmen oder sonst investierenden privatrechtlichen Einheiten, (nicht rechtsfähige) Staatsbetriebe oder unselbständige, nicht kreditaufnahmeberechtigte Sondervermögen/Transformationsfonds bis hin zu rechtsfähigen Sonderfonds mit eigener, aufgaben- und dotierungskonformen Kreditaufnahmeermächtigung.

4. Ob bei Anlegung eines strengen Maßstabes eine Umgehungskonstruktion zu bejahen ist, kann letztlich nur nach Maßgabe einer einzelfallbezogenen Betrachtung entschieden werden, bei der u.a. aufgabenspezifische und finanzwirtschaftliche Kriterien (z.B. Grad/Umfang der Kreditfinanzierung) und der gegebene Nutzen kreditfinanzierter (zusätzlicher) Investitionen für Klima- und Transformationsmaßnahmen und zum Abbau des Investitionsstaus zu berücksichtigen sind.

5. Die mit jeder Ausgliederung aus dem Kernhaushalt oder „alternativen Finanzierungsformen“ verbundene Lockerung parlamentarischer Steuerung, Aufsicht und Kontrolle sowie (scheinbar) der demokratischen Legitimation steht der (willkürfreien oder gar sachlich vertretbaren) Nutzung „alternativer“ Finanzierungsformen der rechtlich verselbständigten Einheiten nicht grundsätzlich entgegen. Bei öffentlich-rechtlichen

Organisationsformen kann dieser Effekt zudem durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vorgaben für die Aufgabenerfüllung sowie der internen Steuerungs- und Aufsichtsstrukturen oder Berichtspflichten auch gegenüber dem Parlament erheblich gemindert werden.

Teil. C.

1. Die ausdrücklich verfassungsgesetzliche finanzwirtschaftliche Absicherung von Versorgungsansprüchen künftiger Versorgungsempfänger durch eine vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt zu administrierende, zweckgebundene Finanzmasse in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ist im bundesdeutschen Kontext ein Unikat, dessen Auslegung den rechtspolitischen Kontext der Regelung zu berücksichtigen hat. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit Art. 95 Abs. 7 SächsVerf jedenfalls nicht den „Sächsischen Generationenfonds“ in der Ausgestaltung, die er einfachgesetzlich durch Landesgesetz gefunden hatte, vollständig oder weitgehend verfassungsgesetzlich festgeschrieben.

2. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gewährt als haushaltsverfassungsrechtliche Regelung keine individuellen Ansprüche für Versorgungsempfänger:innen und verändert (erweitert oder mindert) auch nicht die Grenzen, die Art. 33 Abs. 5 GG/Art. 91 Abs. 1 SächsVerf einer einfachgesetzlichen Absenkung der Versorgungsleistungen setzen.

3. Von Art. 97 Abs. 7 SächsVerf zeitlich erfasst sind nicht nach dem 1. Januar 2014 fällig werdende, sondern die Summe der nach diesem Zeitpunkt „erdienten“ Versorgungsanswartschaften und deren Realisierung, also nicht auf jegliche künftigen Versorgungsansprüche/Anwartschaften, die bis zum 31.12.2013 als Anwartschaften bereits „erdient“ worden waren. Nicht erfasst sind auch die weiteren Leistungen an Personen, die am 31.12.2013 bereits im Versorgungsbezug standen.

4. Bezugspunkt der „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge ist nach dem Sinn und Zweck des in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, finanzwirtschaftliche Vorsorge für die in künftigen Haushalten zu etatisierenden Versorgungsleistungen zu treffen, um künftigen Verwerfungen in den Haushalten vorzubeugen, nicht die Summe künftiger Versorgungsaufwendungen. Verfassungsgesetzlich ist die Fondsdotierung nicht auf vollständige Abdeckung künftiger haushaltsrelevanter Versorgungsleistung gerichtet.

5. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf fordert keine vollständige, (gar) nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnete Absicherung aller künftigen Versorgungslasten oder doch bezogen auf die Mehrzahl der künftigen Versorgungsempfänger, sondern allein eine „auskömmliche“ Vorsorge.

6. „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auslegungsfähig und –bedürftig ist. Bereits nach dem Wortlaut umschreibt er eine Vorsorge, die künftige finanzielle Haushaltsprobleme bei der „Plateaufinanzierung“ der Versorgungslasten vermeiden hilft und auch nicht aus dem laufenden Haushalt zu finanzierende Ausgabenspitzen bei den Versorgungsausgaben abfängt. Ein „auskömmlicher“ Abdeckungsgrad ist jedenfalls dann erreicht, wenn 50 v.H. der von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf erfassten, berücksichtigungsfähigen Aufwendungen durch Entnahmen aus dem Fonds gesichert werden können (Halbdeckungsgrundsatz).

7. Die Entstehungsgeschichte der Regelung, der systematische Kontext und ihr Sinn und Zweck, einer Überlastung künftiger Generationen durch eine Verlagerung nach Grund und ungefähre Höhe prognostizierbarer künftiger Versorgungslasten entgegenzuwirken, sprechen durchgreifend für eine restriktive Auslegung des Begriffs der „Auskömmlichkeit“, der gerade nicht die einfachgesetzlich angestrebte vollständige, (gar) nach versicherungsmathematischen Grundsätzen bemessene Absicherung der Summe aller künftigen Versorgungslasten oder bezogen auf die Mehrzahl der künftigen Versorgungsempfänger:innen umfasst.

8. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 95 Abs. 8 SächsVerf gilt für alle Absätze des Art. 95 SächsVerf. Der Gesetzgeber darf für die Dotierung des Fonds andere Bezugsgrößen oder eine über das verfassungsrechtlich geforderte Maß (auch deutlich) hinausgehende Abdeckung festlegen und hat auch für die Methoden, nach denen die Fondsbemessung erfolgt, einen breiten Gestaltungsspielraum.

9. Der Landesgesetzgeber darf durch Änderungen des Generationsfondsgesetzes die finanzwirtschaftliche Vorsorge durch Reduktion oder Aussetzung der Zuführungen auf das Maß des „Auskömmlichen“ senken. Er gestattet im Rahmen einer Neukonzeption des Versorgungsfonds innerhalb der verfassungsrechtlichen Auskömmlichkeitsgrenzen auch eine Abschmelzung des Generationsfonds durch teilweise Auflösung und „Entwidmung“ des Fondsvermögens.

10. Das Zweckbindungsgebot für die Mittel des Versorgungsvorsorgevermögens (Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf) verbietet den (endgültigen) Mittelverbrauch für fondsfremde Zwecke, und zwar unabhängig von ihrer sachlichen Dringlichkeit. Der einfache Gesetzgeber oder das von ihm rechtsstaatskonform dazu ermächtigte Organ hat bei den Vorgaben zur Anlagestrategie einen breiten Gestaltungsspielraum, ob/inwieweit neben der Renditemaximierung/-optimierung weitere Anlageziele, z.B. die ökologische Nachhaltigkeit/Klimaschonung oder der Zukunftsnutzen für den Freistaat Sachsen, selbständige Nebenziele der Anlagestrategie sein sollen; ihnen steht eine gewisse Einschätzungsprärogative auch zur Frage zu, in welchem Umfang im Rahmen einer den Fondszweck währenden Risikostreuung welche Risiken bei der Anlage eingegangen werden können/sollen.

11. Einfachgesetzliche Vorgaben zur Anlagestrategie können im Rahmen einer vertretbaren Anlagestrategie auch die Verwendung eines begrenzten, im Rahmen einer sinnvollen Risikostreuung vertretbaren Teils des Vorsorgevermögens für die Beteiligung an Unternehmen, deren Zweck Investitionen im Bereich der Infrastruktur im Freistaat Sachsen oder für deren Bewohner (z.B. im Bereich des Wohnungsbaus) ist, auch unter Hinnahme unternehmerischer Risiken gemacht werden. In Betracht kommen auch Vorgaben für die Vergabe von „Darlehen“ an private oder öffentliche Unternehmen oder die Gründung von eigenen Unternehmen zur Marktteilnahme unter Verfolgung besonderer Aufgabenzwecke vorschreiben.

12. Der Landesgesetzgeber kann bei (gesetzlichen) Vorgaben für die Anlage für diese vorschreiben oder zulassen, dass Risikogrenzen, die aus der Zweckbindung des Fondsvermögens folgen, durch Bürgschafts- und Garantieerklärungen aufgehoben oder verschoben werden. Je nach Ausgestaltung kommt auch die (partielle) Erstattung von Zins- und/oder Tilgungsleistungen in Betracht.

Annex I: Gutachtensauftrag vom Januar 2024/Fragenkatalog

Die SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag unter dem 12.1.2024 mit Blick auf die spätestens seit Beginn der Corona-Pandemie laufenden finanzpolitischen Debatten den Auftrag erteilt, Gutachten zu den Handlungsmöglichkeiten zu erarbeiten, die nach Artikel 95 der Sächsischen Verfassung (SächsVerf) für eine Nettokreditaufnahme durch den Freistaat Sachsen bestehen. Unter Berücksichtigung auch der neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 109 GG liegt der Schwerpunkt insbesondere auf folgenden Fragen:

1. Die Sächsische Verfassung lässt eine Kreditaufnahme in den Fällen einer konjunkturbedingten Notlage (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf) oder einer „Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation“ (Art. 95 Abs. 5 SächsVerf) zu. In welchem Verhältnis stehen diese beiden Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme des Art. 95 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf? Insb.:
 - a. Ist die Kreditaufnahme nach Art. 95 Abs. 4 oder 5 SächsVerf auch zulässig im Falle einer konjunkturellen Krise, die nicht Bestandteil eines regulären Konjunkturzyklus ist, sondern durch eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation (wie bspw. ein Krieg in einem europäischen Land) ausgelöst wird?
 - b. Können die auf der Grundlage des Art. 95 Abs. 5 SächsVerf aufgenommenen Kredite ausschließlich zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, die der Bekämpfung der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation dienen, eingesetzt werden, oder können mit ihnen auch Steuermindereinnahmen kompensiert werden, die durch eine konjunkturelle Entwicklung entstehen, die durch die Naturkatastrophe oder die konjunkturelle Notsituation ausgelöst wurde?
 - c. Unter welchen Voraussetzungen rechtfertigen die durch den Klimawandel entstehenden erhebliche finanzielle Belastungen für öffentliche Haushalte – sowohl durch sich häufende Großschadenereignisse infolge von Naturkatastrophen, als auch im Rahmen von Investitionen, die zur Schadensprävention oder -minderung durch Fortschritte auf dem Weg in die Klimaneutralität erforderlich – eine Kreditaufnahme nach Art. 95 Abs. 5 SächsVerf?
2. Gemäß Art. 95 Abs. 7 SächsVerf hält der Freistaat „eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vor.“ In welchem Umfang gebietet diese Regelung eine finanzielle Vorsorge? Insb.:
 - a. Sind von dem Gebot des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, dass eine Vorsorge für „künftig entstehende Ansprüche“ zu bilden ist, auch vor dem Inkrafttreten der Regelung (1. Januar 2014) entstandene versorgungsrechtliche Anwartschaften umfasst? Wenn ja: Nach welchen Grundsätzen sind diese der Höhe nach zu bestimmen?

- b. Wie ist der Begriff der "auskömmlichen" Vorsorge in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf in Abgrenzung zu einer "(versicherungsmathematisch) vollständige/umfassenden" Vorsorge? Nach welchen Kriterien können die Modalitäten dieser "Auskömmlichkeit" konkretisiert werden?
- c. Ist es zulässig, die Mittel des Fonds neben Anlagen in Form von Aktien und Anleihen auch in Unternehmensbeteiligungen oder eigene Landesgesellschaften (z.B. Landesentwicklungsgesellschaft und/oder Sächsische Wohnungsbaugesellschaft) zu investieren?

Annex II: Literaturverzeichnis

- Adam, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2009
- Bachmann, Funktion von Staatsschulden und Reform der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 19
- Bardt u.a., Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analysen 118, Köln 2017
- Battis, Das Versorgungsreformgesetz 1998, NJW 1998, 2653
- Battis/Kersten, Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten. Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14a BbesG, NVwZ 2000, 1337
- Battis/Kersten, Versorgungsreform 2001. Eine "reformignorierende" Reform in der Kritik, PersR 2002, 91
- Bauer, H., Die Bundestreue, 1992.
- Bauer, P., Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse. Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, Saarbrücken Juli 2021
- Bauer, P./Peters, Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse, WD 2023, 314
- Bauer/Ragnitz/Sonnenburg, Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts – Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030, Dresden (ifo Dresden-Studie 85) 2020
- Baumann-Hasske/Berlit/Kühn, Sächsische Verfassung, 4. Aufl., 2021, Art. 100 Rn. 10 ff.; § 91 SÄHO.
- Baumann-Hasske/Berlit/Porzucek, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2021, Art. 95
- Becker, § 20 Verwaltungsrechtliche Organisationsvorgaben für Landesförderbanken, Landesbanken und Sparkassen, in: Burgi/Habersack, Öffentliches Recht des Unternehmens. Handbuch, 2023, 457
- Becker/Warnking, Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern, ZBR 2017, 361
- Berlit, Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung?, SächsVBl. 2010, 53.
- Bielinski/Brandt/Windels, Investieren jetzt! – für Demokratie, Gerechtigkeit und Wohlstand in Sachsen. Studie im Auftrag des DGB Bezirk Sachsen und der Friedrich-Ebert-Stiftung – Landesbüro Sachsen, Dresden Februar 2024
- BK-GG/Gröpl, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 (174. EL September 2015)
- BK-GG/Höfling/Rixen, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 (106. EL Juli 2003)
- Blesse u.a., Landtagspolitiker stehen zur Schuldenbremse bei wachsender Unterstützung für Investitionsklausel, ZEW-Kurzexpertise 21-01 v. 4.1.2021
- BMWi, Jahreswirtschaftsbericht 2024 „Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken“, Januar 2024
- Bofinger, Dynamische Schuldenbremse: Mehr Spielräume für öffentliche Investitionen bei stabilen Staatsfinanzen, ifo-Schnelldienst 2/2024, 26
- BRH, Denkschrift v. 15.2.1969, BT-Drs. V/4066
- Brocker/Droege/Jutzi/Droege, LV Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 117
- Bümmerhoff/Büttner, Finanzwissenschaft, 2018

- Bundesregierung, Bericht über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, BT-Drs. 13/5840 v. 17.10.1996
- Bundesregierung, Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/5821 v. 22.6.2005
- Calipel/Bizen/Pellerin-Carlin (Institute für Climate Economics), European Climate Investment Deficit report. An investment pathway for Europe's future, Paris Februar 2024
- Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333
- Classen/Sauthoff/Mediger/Korioth, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl. 2023, Art. 65
- Deubel, Finanzierung der zukünftigen Versorgungsaufgaben der Länder aus den laufenden Haushalten oder aus Pensionsfonds?, in: JBÖffFin 1-2018, 2018, 489
- Deubel, Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, WD 2017, 513
- di Fabio, Coronabilanz, 2021.
- Dreier/Heun bzw. Heun/Thiele, GG, Bd. 3. Aufl., 2018, Art. 109 und Art. 143d
- Droege, „Notruf nach Karlsruhe“ – die Begrenzung der Staatsverschuldung und das Heraufziehen des Jurisdiktionsstaates, VerwArch 98 (2007), 101
- Droege, Entschuldung der Kommunen durch Schuldübernahme. Zur Änderung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz und zu den föderalen Gestaltungsspielräumen im Staatsschuldenrecht, NVwZ 2022, 770
- Dürig/Herzog/Scholz/Kube, GG, Loseblatt, Art. 109 (100. EL Jan. 2023) und Art.115 (56. EL Okt. 2009)
- Ellerbrock, Das Verbot der Verfassungsumgehung, Der Staat 60 (2021), 243
- Epping/Hillgruber/Reimer, BeckOK GG, Art. 109 (Stand Aug. 2023)
- Färber/Funke/Walther, Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, 2011
- Feld, Zur Begründung der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 30
- Fieberg, Das Versorgungsreformgesetz 1998, ZTR 1998, 289.
- Fisahn, Klimaschutz und Schuldenbremse, ZUR 2024, 67
- Fischer-Lescano u.a./Wieland, LV Bremen, Art. 131a Rn. 13
- Frankenberg/Preuß, Der Zweite Senat im Krisenmodus, KJ 2024, Heft 1 (i.E.)
- Friauf/Höfling/Pünder, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 (EL VII/10)
- Frieling, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers, Tübingen 2017
- Fuest/Potrafke, Ein Plädoyer für die Erhaltung der Schuldenbremse, ifo-Schnelldienst 2/2024, 3
- Gatzke, PublicPrivatePartnership und öffentliche Verschuldung, 2010
- Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014
- Gröpl, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523
- Heine/Herr, Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse, WD 2024, 21
- Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 III GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505
- Henneke, BVerfG bettet Schuldenbremse in Haushaltsverfassungsrecht ein – eine neue Realität?, DVBl. 2024, 197

- Henneke, Die Schuldenübernahme ist (k)eine Einnahme aus Krediten i S d Art 109 Abs 3 S 1 u 5 GG, ZG 2022, 167
- Hermes, Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen. Gutachten für den Parlamentarischen Beratungs- und Gesetzgebungsdienst des Landtages Nordrhein-Westfalen, 15.9.2021
- Hermes/Schmidt, Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse. Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremsen, Dezember 2016
- Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK-Study 70/2020, März/August 2020
- Höfling, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, 141
- Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993
- Hofmann/Konow, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012 138
- Iwers, Kreditaufnahme in Notlagen, Gutachten Parlament. Beratungsdienst LT Brandenburg, 4.11.2020
- Jahndorf, Alternative Finanzierungsformen des Staates. Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs iS Art 115 I GG, NVwZ 2001, 621
- Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003
- Janeba, Schuldenbremse reformieren, nicht abschaffen, ifo-Schnelldienst 2/2024, 6
- Jarass/Pieroth/Jarass, GG, 18. Aufl. 2022, Art. 109
- Kaerer, Alternative Finanzierungsmodelle der öffentlichen Hand und Kreditschranken des Art. 115 GG, 2002
- Kaufhold, § 14 Verwaltungsrechtliche Vorgaben betreffen das Finanzunternehmen, in: Burgi/Habersack, Öffentliches Recht des Unternehmens. Handbuch, 2023, 267
- Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Aufl., 2022
- Kirchhof, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende. Besprechung von BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3757
- Kirchhof, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende, NJW 2023, 3757 (3758)
- Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015
- Korioth, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729
- Korioth, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) Rechtsgutachterliche Stellungnahme, September 2020
- Korioth, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ v. 20.11.2023, 9 f.
- Korioth/Müller, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, Gutachten Juli 2022

- Krahé/Schuster/Sigl-Glöckner, Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht?, in: JBÖffFin 2-2021, 2022, 91
- Kulawik/Rösel/Thum, Spare in der Zeit, so hast du ... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamtenpensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichten, Heft 4/2017, 3
- Lenz, Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2022, 1108
- Lichdi/Harzendorf, Die Änderung der sächsischen Haushaltsverfassung – Schuldenbremse, Nebenhaushalte und Mehrbelastungsausgleich, SächsVBl. 2013, 201
- Maier-Bledjian, Sondervermögen des Bundes, 2011
- Mayer, Greift die neue Schuldenbremse, AöR 136 (2011), 266
- Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen. Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2021, 97
- Merten, Aktuelle Probleme des Beamtenversorgungsrechts, NVwZ 1999, 809
- Meyer, Die Bremswirkung der Schuldenbremse – Zugleich Bemerkungen zu BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, DÖV 2024, 90
- Münchner Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder v. 25.4.2023
„Notlagenkredite nicht überdehnen, Schuldenbremse einhalten, Schwachstellen bei Krisenbewältigung beseitigen“
- Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010
- Pechstein, Die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs für das Versorgungsänderungsgesetz 2001, ZBR 2002, 1
- Pinkl, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: Hetschko u.a. (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, 103
- Pracht, Zur Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22), NVwZ 2023, 1906
- Preller, Nachhaltige Finanzierung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Speyer 2014
- Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996
- Ragnitz, Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, ifo-Dresden berichtet, Heft 1/2021, 36
- Sachs/Siekmann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109
- SächsRH, Jahresbericht 2022 des SächsRH, Band II
- Schiller, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung, 2013
- Schmidt, Bundesgesetzgebung ist kein Terrorakt. Zur Grundgesetzwidrigkeit der Strukturanpassungskredite nach der rheinland-pfälzischen Schuldenbremse, DÖV 2014, 916
- Schmidt, Kreditaufnahme in der Pandemie, JZ 2021, 382
- Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023
- Schmidt, Schuldenübernahme trotz Schuldenbremse – ein Aprilscherz?, NVwZ 2022, 756
- Schmidt, Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen, ZBR 2023, 361.
- Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109
- Schneider/Stüber, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse, DÖV 2021, 836

- Scholz, Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie. Studie im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes, Juni 2021
- Schwarz, Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, 74
- Schweisfurth/Jahn/Lück, in: Schweisfurth/Voß (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2017, 511
- Siekmann, F. C., Die öffentlichen Förderbanken in Deutschland, 2022
- SMF, Beteiligungsbericht 2022, Februar 2023
- SMF, Beteiligungsbericht 2023, 10.1.2024
- SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, Zukunftsindustrieland. Positionspapier der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, März 2023
- Stober, Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986
- Stüber, Die Schuldenbremse im Haushaltsvollzug, DÖV 2018, 654
- SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy-Brief 1/2024
- Taubert, Belastungen der ostdeutschen Länder aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR, JBöffFin 2-2018, 73
- Teubler u.a./Wuppertal-Institut, Förderbanken im Wandel – Evolution zu nachhaltigen Transformationsbanken. Fünf Handlungsfelder für die Begleitung einer nachhaltigen Entwicklung, Wuppertal, Dezember 2022
- v. Mangoldt/Klein/Starck/*G. Kirchhof*, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109
- v. Münch/Kunig/*Heintzen*, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 115
- VBL, Grundsätze der Anlagepolitik, <https://www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik>
- Waldhoff, Was ist eigentlich ... ein Sondervermögen, JuS 2022, 319
- Waldhoff/Roßbach, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2016,
- Westphal, Das neue Versorgungsrücklagegesetz des Bundes – Flaggschiff nachhaltiger Beamtenversorgung, ZBR 2017, 366
- Wieland, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022, 21 ff.
- Wieland, Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, Februar 2023
- Wiss. Beirat beim BMWi, Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten, Berlin Juni 2020
- Wiss. Beirat des BMWK, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Berlin 13.10.2023
- Wiss. Dienst Bundestag, Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz, Ausarbeitung WD 4 – 3000 – 070/22 v. 14.7.2022
- Wiss. Dienst Landtag Rheinland-Pfalz, Verfassungskonformität der beabsichtigten Änderung von Art. 117 LV, Ausarbeitung v. 23.3.2022
- Woisin, Sollte Sachsen Siemens kaufen? Zur Wiederbelebung der Finanzpolitik in den Ländern, in: JBöffFin 2-2018, 2018, 31 ff.

ZDL, Übernahme von Art. 109 III 2 GG in Landesrecht (Übersicht und Rechtstexte),
Rechtsstand Oktober 2023, <https://www.zdl-berlin.de/veroeffentlichungen/schuldenbremse/>