

Rechtsgutachten

zu Fragen
in Bezug auf

Artikel 95 Absatz 7 der Verfassung
des Freistaates Sachsen
(„Generationenfonds“)

erstattet im Auftrag

des SBB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen e.V.,
Dresden,
der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (VSW),
Dresden,
der Deutschen Steuergewerkschaft, Landesverband
Sachsen e.V. (DSTG), Dresden,
des Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschland
(BSBD), Landesverband Sachsen, Altenburg,
des Sächsischen Lehrerverbandes (SLV), Radebeul,
des Sächsischen Richtervereins e.V. (SRV), Bautzen,

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,
St. Ingbert, den 2. April 2025

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag	4
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	6
C. Sachstand: Gesetzgebungsgeschichte, Gesetzesmaterialien	9
1. Verfassungsänderungsgesetz vom 11. Juli 2013	9
2. Versorgungsrücklagengesetz vom 17. Februar 1999	10
3. Sächsisches Finanzierungsfondsgesetz vom 22. April 2005 (Haushaltsbegleitgesetz 2005 und 2006)	11
4. Änderung des Finanzierungsfondsgesetzes mit Wirkung vom 1. Dezember 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2007 und 2008)	12
5. Änderung des Finanzierungsfondsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2009 (Generationenfonds-Errichtungsgesetz – Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010)	13
6. Generationenfondsgesetz vom 13. Dezember 2012 – Neufassung mit Wirkung vom 1. Januar 2013 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014)	14
D. Rechtliche Würdigung	16
Zu Frage Nr. 1	16
I. Verfassungstext als Ausgangspunkt	16
II. Vorgefundenes Meinungsspektrum	16
1. Zur Auffassung von Desens vom Februar 2020	17
2. Zur Auffassung von Berlit und Porzucek von 2021 im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen	18
a) Erste These: keine Übernahme der einfachgesetzlichen Rechtslage	18
b) Zweite These: Privilegierung der Versorgungslasten	19
c) Dritte These: „Halbdeckungsgrundsatz“	19
3. Zur Auffassung von Berlit im Rechtsgutachten für die SPD-Fraktion vom Juni 2024	20
a) Kreditmobilisierung als Ziel	20
b) Beseitigung der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen: Generationenfonds als „Unikat“	21
c) Kampf gegen die einfachgesetzliche Rechtslage	22
d) Einführung von Sinn und Zweck des Generationenfonds	23
e) Beschneidung der Fondsdotierung	23
f) Gewagte „Wortlautauslegung“	24
g) „Halbdeckungsgrundsatz“	25
h) Ausführungen zur Entstehungsgeschichte	25
i) Ausführungen zur Systematik	28
aa) Zur „Binnensystematik“	28
bb) Zur „Außensystematik“	30
j) Ausführungen zu Sinn und Zweck	31
III. Eigener Ansatz	32
1. „Vorsorge“	32
2. „Auskömmlich“	32
a) Wortlaut	32
b) Systematik	33
c) Genetik	34
aa) Fraktionsübergreifende Vorlage	34
bb) Kein Gebot einer vollständigen Finanzierung?	34
cc) „Quotenlösung“	35
dd) „Kohortenlösung“	35
d) Telos	36
aa) Kritische Betrachtung im Allgemeinen	36
bb) Auskömmlichkeit als Vorsorge, mit der der Freistaat Sachsen auskommt	37
IV. Ergebnis zu Frage Nr. 1	39
Zu Frage Nr. 2	40
I. Verfassungstext als Ausgangspunkt	40
II. Einfachgesetzliche Rechtslage	40
III. Ansichten anderer Gutachter	41
1. Zur Auffassung von Desens	41
2. Zur Auffassung von Berlit	43
IV. Eigener Ansatz	43
1. Sicherstellung von Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit	43
2. Einfluss von Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf	44
V. Ergebnis zu Frage Nr. 2	45

Zu Frage Nr. 3	47
I. Verfassungstext als Ausgangspunkt	47
1. Doppelter Zukunftsbezug	47
2. Intendierte Personengruppe(n)	47
3. Zu finanzierende Ansprüche	48
4. Erstreckung auf zum Stichtag vorhandenen Vermögensbestand	49
a) Wortlaut	50
b) Genetik und Telos	50
c) Überzahlungen	51
II. Zur Auffassung von Berlit	52
III. Ergebnis zu Frage Nr. 3	54
Zu Frage Nr. 4	55
I. Verfassungswortlaut	55
II. Verhältnis von Kapital- und Ertragsanteil	55
III. Zur Auffassung von Berlit	57
1. „Eigennützige Anlagen“	57
a) Zulässigkeit „selbständiger Nebenziele“	57
b) Inkaufnahme erhöhter Risiken	57
c) Insbesondere Wohnungs- und Leitungsbau	58
d) Zulässigkeit verpflichtender Beteiligungsquoten und „Investitionsgebote“	58
2. Darlehen	58
3. Eigengesellschaften	59
IV. Eigener Ansatz	59
1. Keine „Umfunktionierung“ des Generationenfonds	59
2. Parlamentsvorbehalt; Zweckbindungsgebot	59
3. Risikoadäquate Erhöhung der Zuführungen an den Generationenfonds	60
4. Keine Gewährleistungen des Freistaates zur Risikosenkung	61
5. Kein Kapitaleinsatz für eine „Staatswirtschaft“	62
6. Beteiligung an Landesgesellschaften, die staatliche Aufgaben erfüllen	62
V. Ergebnis zu Frage Nr. 4	63
Zu Frage Nr. 5	64
I. Zweckbindungsgebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf als Zweckentfremdungsverbot	64
II. Ergebnis zu Fragen Nr. 5	65

A. Auftrag

Gemeinsame Auftraggeber des vorliegenden Rechtsgutachtens sind

- a) der SBB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen e.V.,
Theresienstraße 15, 01097 Dresden,
- b) die Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (VSW),
Bautzner Straße 17, 01099 Dresden,
- c) die Deutsche Steuergewerkschaft, Landesverband Sachsen e.V. (DSTG),
Königstraße 11, 01097 Dresden,
- d) der Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschland (BSBD), Landesverband
Sachsen e.V., Postfach 1108, 04581 Altenburg,
- e) der Sächsische Lehrerverband (SLV),
Meißner Straße 69, 01445 Radebeul, sowie
- f) Sächsischer Richterverein e.V. (SRV),
c/o Landgericht Görlitz, Außenkammern Bautzen, Lessingstraße 7,
02625 Bautzen.

Die Auftraggeber beauftragen den Auftragnehmer mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zu folgenden Fragen in Bezug auf Art. 95 Abs. 7 der Verfassung des Freistaates Sachsen:

1. Wie ist der Rechtsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ auszulegen?
Ist er im Sinne einer vollständigen Ausfinanzierung abzugeltender Versorgungsansprüche allein aus dem Fonds auszulegen?
2. Nach welchen Grundsätzen ist die Vorsorge für Versorgungsansprüche der Höhe nach zu bestimmen?
3. Sind von dem Gebot nach Satz 1 des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf auch vor Inkrafttreten der Regelung (1. Januar 2014) entstandene Versorgungsansprüche umfasst?
4. Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Mittel des Fonds neben Anlagen in Form von Aktien und Anleihen auch in Unternehmensbeteiligungen oder eigenen Landesgesellschaften (wie z.B. Landesentwicklungsgesellschaften, Landesinvestitionsgesellschaften, Sächsische Wohnungsbaugesellschaft) mit entsprechenden Ausfallwahrscheinlichkeiten zu investieren?
Wie verhält sich dies, wenn durch diese Unternehmensbeteiligung oder Landesgesellschaften vorrangig staatliche Aufgaben erfüllt werden und so eine Auslagerung aus dem Staatshaushalt erfolgt?

5. Ist es zulässig, dem Fonds Mittel zu anderen Zwecken als der Abgeltung von Versorgungsansprüchen zu entnehmen, so lange mit den bestehenden Mitteln die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge gewahrt bleibt?

Das Rechtsgutachten wird ergebnisoffen erstattet.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Frage Nr. 1:

Wie ist der Rechtsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ auszulegen? Ist er im Sinne einer vollständigen Ausfinanzierung abzugeltender Versorgungsansprüche allein aus dem Fonds auszulegen?

Der Rechtsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ ist grundsätzlich im Sinne einer vollständigen Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche durch das Vorsorgevermögen des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf (den Generationenfonds) auszulegen.

Ausnahmen können vorgenommen werden hinsichtlich der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche bestimmter Gruppen (Kohorten) von Beamten und Richtern des Freistaates Sachsen, namentlich soweit für diese in haushaltswirtschaftlich zumutbarer Weise nachträglich keine entsprechende Vorsorge mehr gebildet werden kann.

Frage Nr. 2:

Nach welchen Grundsätzen ist die Vorsorge für Versorgungsansprüche der Höhe nach zu bestimmen?

Hinsichtlich der Höhe der gemäß Art. 95 Abs. 7 SächsVerf zu treffenden Vorsorge für die Bewältigung der Versorgungslasten wird der Freistaat Sachsen verpflichtet, aufgrund von Zuführungen aus dem Staatshaushalt ein Vorsorgevermögen vorzuhalten, das zur Bestreitung der Versorgungslasten hinreicht, grundsätzlich ohne dass Finanzmittel aus dem Kernhaushalt zugeschossen werden müssen (siehe hierzu bereits die Antwort auf Frage Nr. 1).

Bei der Verteilung der Zuführungen ist die Generationengerechtigkeit zu beachten. Dies bedeutet, dass die Zuführungen möglichst periodengerecht und damit grundsätzlich gleichmäßig erfolgen müssen.

Bei der Ermittlung und Festlegung der Methode, wie „Auskömmlichkeit“ im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf herzustellen ist, steht dem sächsischen Landtag nur ein begrenzter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (Art. 97 Abs. 8 SächsVerf). Die Heranziehung versicherungsmathematischer Berechnungsweisen ist von Verfassungs wegen zu befürworten. Entscheidet sich der Gesetzgeber anders, so obliegt ihm die Darlegungslast, dass seine Methode die verfassungsrechtlichen Gebote der Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit wahrt.

Frage Nr. 3:

Sind von dem Gebot nach Satz 1 des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf auch vor Inkrafttreten der Regelung (1. Januar 2014) entstandene Versorgungsansprüche umfasst?

Das Vorsorgegebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf umfasst solche Versorgungsansprüche nicht, die vor dem Inkrafttreten der Regelung am 1. Januar 2014 entstanden sind. Damit unterfallen die Versorgungs- und Beihilfeansprüche derjenigen Beamten und Richter des Freistaates Sachsen nicht der Finanzierungspflicht des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, die *bis* zum 1. Januar 2014 in den Ruhestand getreten sind.

Hingegen bezieht der Schutz des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf dasjenige Vorsorgevermögen (des Generationenfonds) mit ein, das bis zum Stichtag des 1. Januars 2014 für die Versorgungs- und Beihilfeansprüche derjenigen Beamten und Richter gebildet wurde, die *nach* dem 1. Januar 2014 in den Ruhestand getreten sind und treten werden. Soweit im Generationenfonds *insoweit* „Überdotierungen“ enthalten sind, könnten diese Kapital- und deren Ertragsanteile dazu eingesetzt werden, die Zuführungen des Staatshaushalts an den Generationenfonds vorübergehend zu verringern. Diese Befugnis endet, sobald die „Überdotierungen“ abgebaut sind.

(Zur Frage von Entnahmen zu anderen Zwecken siehe die Antwort auf Frage Nr. 5.)

Frage Nr. 4:

Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Mittel des Fonds neben Anlagen in Form von Aktien und Anleihen auch in Unternehmensbeteiligungen oder eigenen Landesgesellschaften (wie z.B. Landesentwicklungsgesellschaften, Landesinvestitionsgesellschaften, Sächsische Wohnungsbaugesellschaft) mit entsprechenden Ausfallwahrscheinlichkeiten zu investieren?

Wie verhält sich dies, wenn durch diese Unternehmensbeteiligung oder Landesgesellschaften vorrangig staatliche Aufgaben erfüllt werden und so eine Auslagerung aus dem Staatshaushalt erfolgt?

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf fordert die Vorhaltung einer zweckgebundenen und „auskömmlichen Vorsorge“ zur Finanzierung der Versorgungslasten, grundsätzlich ohne dass zusätzliche Mittel aus dem Staatshaushalt zugeschossen werden dürfen. Dies erfordert von Verfassungs wegen, das Kapital des Vorsorgevermögens (des Generationenfonds) so anzulegen, dass bei Gewährleistung von Ausfallsicherheit und Liquidität eine möglichst hohe Rendite erzielt wird. Andere Anlagezwecke („Nebenziele“) treten mit der Zweckbindung des Vorsorgevermögens in einen verfassungsrechtlichen Konflikt.

Die Lösung dieses Konflikts besteht darin, dass sich der Generationenfonds bei der Anlage seines Kapitals an Unternehmen, mit denen das Risiko von Kapitalausfall, Renditeminderungen oder Liquiditätsschwierigkeiten u.dgl. verbunden ist, allenfalls beteiligen darf, wenn die Zuführungen aus dem Staatshaushalt an den Generationenfonds periodengerecht (d.h. mit Beginn der Beteiligung) derart erhöht werden, dass sie die jeweiligen Risiken adäquat ausgleichen. Dies gilt ohne

Einschränkungen auch für die Beteiligung an Eigengesellschaften des Freistaates Sachsen (Landesgesellschaften).

Frage Nr. 5:

Ist es zulässig, dem Fonds Mittel zu anderen Zwecken als der Abgeltung von Versorgungsansprüchen zu entnehmen, solange mit den bestehenden Mitteln die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge gewahrt bleibt?

Es verstieße gegen Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf, dem Vorsorgevermögen (dem Generationenfonds) Mittel zu anderen Zwecken als der Abgeltung von Versorgungsansprüchen zu entnehmen, auch wenn mit den verbleibenden Mitteln die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge gewahrt bliebe. Im Vorsorgevermögen enthaltene Mittel dürfen nur zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf entnommen werden.

Nicht von der Frage umfasst ist die Debatte um eine mögliche Abschmelzung des Kapitals der „Rücklage“ (des Generationenfonds) insbesondere durch Verringerung der Zuführungen (siehe hierzu die Antwort auf die Frage Nr. 3 sub I 4 c).

C. Sachstand: Gesetzgebungsgeschichte, Gesetzesmaterialien

Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen (Sächsische Verfassung – SächsVerf)¹ bildet die zentrale Vorschrift des sächsischen Staatsschuldenverfassungsrechts. Sein Absatz 1 enthält den staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt, der insbesondere die Aufnahme von Krediten von einem ermächtigenden Landtagsgesetz abhängig macht. In den Absätzen 2 bis 6 setzt die Verfassung des Freistaates Sachsen auf eigene Art und Weise die Vorgaben der „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG um.²

Eine Besonderheit stellt Art. 95 Abs. 7 SächsVerf dar. Er lautet (Satzzähler nicht amtlich):

¹Der Freistaat Sachsen hält eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vor. ²Diese Mittel sind vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden. ³Bei der Entnahme der Mittel ist das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen.

1. Verfassungsänderungsgesetz vom 11. Juli 2013

Eingefügt wurde Art. 95 Abs. 7 SächsVerf zusammen mit den landespezifischen Vorschriften zur „Schuldenbremse“ der Absätze 2 bis 6 dieses Artikels in der 5. Wahlperiode des Sächsischen Landtags in der Zeit der sog. christlich-liberalen Landesregierung unter Ministerpräsident Stanislaw Tillich mit Wirkung zum 1. Januar 2014 durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11. Juli 2013³. Dieses Gesetz stellt die bislang einzige Änderung der Verfassung dar.

Der entsprechende Gesetzentwurf beruhte auf einer gemeinsamen Initiative der CDU-Fraktion, der SPD-Fraktion, der FDP-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. April 2013. Ziel war die „verfassungsrechtliche Festschreibung des bestehenden Vorsorgefonds für künftige Versorgungsempfänger,

¹ Vom 27.5.1992 (SächsGVBl. S. 243), in Kraft getreten am 6.6.1992, mit spät. Änd.

² Hierzu z.B. Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, Dresdner Vorträge zum Staatsrecht, hrsgg. v. Arnd Uhle, Technische Universität Dresden, Bd. 8, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2014, 82 Seiten.

³ SächsGVBl. S. 502.

das Verbot zweckwidriger oder vorzeitiger Entnahmen sowie das Gebot der auskömmlichen Vorsorge für den Vorsorgefonds“.⁴ Die einschlägige Begründung des fraktionsübergreifenden Gesetzentwurfs lautet wie folgt:⁵

Mit dem [Entwurf zu Art. 95 Abs. 7] Satz 1 wird dem Grunde nach die bestehende und teils bundesrechtlich vorgegebene Praxis festgeschrieben, dass die entstehenden Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles während der aktiven Dienstzeit finanziert werden. Die Regelung dient damit der Generationengerechtigkeit. Die Vorsorge hat nach Maßgabe der gesetzlich bestehenden und über den Haushalt zu erfüllenden Versorgungsansprüche „auskömmlich“ zu sein. Ein verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Finanzierung aller individuellen Versorgungsansprüche aus diesem Fonds ist damit nicht verbunden. Der Zweck, Vorsorge für künftige Versorgungsfälle zu treffen, begrenzt die Fondsdotierung. Die Versorgungsansprüche selbst garantiert die Regelung nicht; der Gestaltungsspielraum, den Art. 91 SächsVerf bzw. Art. 33 Abs. 5 GG dem Versorgungsgesetzgeber belässt, bleibt unberührt. Ein individuell einklagbares Recht entsteht aus der Regelung nicht; insoweit gelten die allgemeinen Bestimmungen des Beamten- und Richterversorgungsrechts.

Die Sätze 2 und 3 [des Entwurfs zu Art. 95 Abs. 7] stellen sicher, dass die angesparten Mittel zweckentsprechend verwendet werden. Damit wird in der Verfassung verankert, dass eine Erstattung an den Staatshaushalt nur zur Deckung von Versorgungsausgaben zulässig ist und grundsätzlich nur in dem Maße eine Erstattung erfolgen kann, wie eine entsprechende Vorsorge betrieben wurde. Das hat insbesondere vor dem Hintergrund Bedeutung, dass in den Anfangsjahren des Vorsorgefonds noch nicht für alle künftigen Versorgungsempfänger Vorsorge betrieben wurde (sogenannte Teilfinanzierungsfälle).

2. Versorgungsrücklagengesetz vom 17. Februar 1999

Allerdings stellt Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht den Ausgangspunkt der Bemühungen des Freistaates Sachsen um eine finanzielle Vorsorge für die Versorgung und für die Beihilfeleistungen seiner Versorgungsempfänger dar. Vielmehr hat der Freistaat bereits weit im Vorfeld des Verfassungsänderungsgesetzes vom 11. Juli 2013 einfachgesetzliche Regelungen für eine einschlägige Vorsorge erlassen.⁶ Ein erster Schritt war die Errichtung der „Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen“ als unselbstständiges Sondervermögen im Sinne des damaligen § 26 Abs. 2 der Vorläufigen Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Vorl. SäHO).⁷ Rechtsgrundlage war das Gesetz über Versorgungsrücklagen im Freistaat Sachsen (Versorgungsrücklagengesetz – VersRückLG) vom 17. Februar

⁴ So die Entwurfsbegründung, LT-Drs. 5/11838, S. 4 unten.

⁵ LT-Drs. 5/11838, S. 15 f.

⁶ So auch Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 3.

⁷ Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung vom 19.12.1990 (SächsGVBl. S. 21), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.5.2021 (SächsGVBl. S. 578). – Nach Art. 13 des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2001 und 2002 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2001 und 2002) und zur Änderung der Vorläufigen Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen vom 14.12.2000 (SächsGVBl. S. 513; 2001 S. 97) wurde in der Gesetzesbezeichnung und in der amtlichen Kurzbezeichnung jeweils das Wort

1999.⁸ Nach § 3 VersRücklG diente dieses Sondervermögen der Sicherung der Ausgaben für Versorgung und Beihilfe für Versorgungsempfänger nach § 2 Abs. 1 VersRücklG. Sie durften erst nach Abschluss der Zuführungen der Mittel verwendet werden. Hintergrund war die seit dem 1. Januar 1999 bestehende Verpflichtung des Bundes, der Länder und weiterer Dienstherren durch den ehemaligen § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG), Versorgungsrücklagen als Sondervermögen zu bilden.⁹ Die sächsische Versorgungsrücklage bezweckte eine *Teilfinanzierung* des erwarteten Anstiegs der Versorgungsausgaben („Untertunnelung des Versorgungsberges“).¹⁰ Sie wurde in der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2017 schrittweise durch Absenkung der linearen Bezügeanpassungen der Besoldungs- und Versorgungsempfänger aufgebaut. Im Jahr 2018 wurden die in der Versorgungsrücklage angesparten Mittel in den laufenden Staatshaushalt überführt und zur Finanzierung der anfallenden Ausgaben von Versorgung einschließlich Beihilfe und für Zahlungen aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen verwendet; das Sondervermögen wurde aufgelöst.¹¹

3. Sächsisches Finanzierungsfondsgesetz vom 22. April 2005 (Haushaltsbegleitgesetz 2005 und 2006)

Am 1. Mai 2006 trat das Gesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen (Finanzierungsfondsgesetz – SächsFinFG – Abkürzung nicht amtlich)

„Vorläufige“ gestrichen, so dass das der Titel des Gesetzes seither Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) lautet.

⁸ Erlassen als Art. 1 des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen vom 17.2.1999 (SächsGVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15.12.2016 (SächsGVBl. S. 630).

⁹ Die Vorschrift lautete in ihrer ursprünglichen Fassung vom 3.12.1998 (Art. 5 Nr. 4 des Versorgungsreformgesetzes 1998 vom 29.6.1998, BGBl. I S. 1666) wie folgt:

(1) ¹Um die Versorgungsleistungen angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger sicherzustellen, werden beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach Absatz 2 gebildet. ²Damit soll zugleich das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 vom Hundert um drei vom Hundert abgesenkt werden.

(2) ¹In der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2013 werden die Anpassungen der Besoldung nach § 14 gemäß Absatz 1 Satz 2 vermindert. ²Der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht nach Satz 1 verminderten Anpassung wird den Sondervermögen zugeführt.

³Die Mittel der Sondervermögen dürfen nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden.

(3) ¹Das Nähere regeln der Bund und die Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz.

²Dabei können insbesondere Bestimmungen über Verwaltung und Anlage der Sondervermögen getroffen werden. ³Soweit in einem Land eine Versorgungsrücklage, ein Versorgungsfonds oder eine ähnliche Einrichtung besteht, können die Bestimmungen den für diese Einrichtungen geltenden angepasst werden.

¹⁰ LT-Drs. 4/609, S. 64 f.; vgl. auch Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, Rechtsgutachten vom 4.6.2024, S. 49 f.

¹¹ § 12 VersRücklG (Fn. 8) i.d.F. von Art. 3 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2017/2018 (Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 – HBG 2017/2018) vom 15.12.2016 (SächsGVBl. 2016, 630).

vom 22. April 2005 in Kraft.¹² Dieses Gesetz regelte die Finanzierung der Versorgung und Beihilfen für die künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen, deren Ansprüche auf einem nach dem 31. Dezember 2004 begründeten Dienstverhältnis beruhen (§ 1 Abs. 1 SächsFinFG). Zur Finanzierung wurde ein Fonds mit dem Namen „Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen“ errichtet. Anders als die Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen wurde der Finanzierungsfonds allerdings als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgestaltet (§ 1 Abs. 2 SächsFinFG); die Rechts- und Fachaufsicht oblag dem Staatsministerium der Finanzen (§ 4 Abs. 2 SächsFinFG). Der Finanzierungsfonds bildete eine nicht nur haushaltsmäßig, sondern auch rechtlich verselbständigte Rücklage, die dem Freistaat Sachsen auf Anforderung die erforderlichen Haushaltsausgaben erstattete (§ 5 SächsFinFG). Diese „Rücklage“¹³ wurde überwiegend aus regelmäßigen Zuführungen seitens des Staatshaushalts finanziert (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SächsFinFG).¹⁴

Nach Maßgabe der Entwurfsbegründung zum Finanzierungsfondsgesetz sollte mit dem Finanzierungsfonds für ab dem 1. Januar 2005 in den Dienst des Freistaates Sachsen berufene Beamte und Richter finanzielle Vorsorge getroffen werden, so dass die zukünftigen Versorgungsausgaben für diesen Personenkreis *vollständig* gedeckt sind.¹⁵ Erreicht werden sollte diese Vollfinanzierung in einem Zusammenwirken mit der oben beschriebenen „Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen“.¹⁶

4. Änderung des Finanzierungsfondsgesetzes mit Wirkung vom 1. Dezember 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2007 und 2008)

Das Haushaltsbegleitgesetz 2007 und 2008 vom 15. Dezember 2006¹⁷ änderte das Finanzierungsfondsgesetz mit Wirkung vom 1. Dezember 2006. Dadurch wurden zusätzlich die Versorgungsansprüche derjenigen Beamten und Richter des Freistaates Sachsen in die Finanzierung einbezogen, deren Ansprüche auf einem vor dem 1. Januar 2005, aber nach dem 31. Dezember 1996 begründeten Dienstverhältnis beruhen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SächsFinFG n.F.). Insoweit wurden

¹² Verkündet als Art. 1 des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2005 und 2006 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2005 und 2006) vom 22.4.2005 (SächsGVBl. S. 121, 122); hierzu LT-Drs. 4/609. Das Gesetz wurde durch Art. 3 des Gesetzes vom 12.12.2008 (SächsGVBl. S. 866, 867) geändert.

¹³ Die Setzung von Anführungszeichen beruht auf der Tatsache, dass Rücklagen herkömmlicherweise gesondert ausgewiesene Beträge im Kernhaushalt, nicht aber Sondervermögen oder gar – wie hier – rechtlich verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts darstellen; vgl. § 7a Abs. 3 Nr. 6, § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 2, § 18 Abs. 4 und 9, § 25 Abs. 2 und 4, § 42 Abs. 1 Satz 1 oder § 62 SÄHO (Fn. 7).

¹⁴ Im Zusammenhang damit wurde die Finanzierungsfonds-Zuführungsverordnung vom 21.10.2008 (SächsGVBl. S. 640) erlassen.

¹⁵ LT-Drs. 4/609, S. 65.

¹⁶ Siehe oben sub Abschnitt C 2 m.w.N., insb. in Fn. 8.

¹⁷ Art. 2 des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2007 und 2008 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2007 und 2008) vom 15.12.2006 (SächsGVBl. S. 515; 2007 S. 25).

dem Fonds nach Maßgabe von § 6 Abs. 2a SächsFinFG n.F. einmalig Mittel zugeführt. Für alle Einstellungen nach dem 31. Dezember 1996 schrieb § 5 Satz 2 SächsFinFG n.F. erstmals ausdrücklich eine *Vollfinanzierung* durch den Fonds vor. Für die Beamten und Richter, die früher, also bis zum 31. Dezember 1996 eingestellt worden waren, wurde eine *Teilfinanzierung* vorgesehen (§ 1 Abs. 1 Satz 2, § 5 Satz 4 SächsFinFG n.F.). § 6 Abs. 3 FinFG n.F. regelte als Grundsätze für die Anlage der Mittel die Kriterien Sicherheit, Liquidität und Rendite.

5. Änderung des Finanzierungsfondsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2009 (Generationenfonds-Errichtungsgesetz – Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010)

Das Finanzierungsfondsgesetz wurde durch Art. 3 des sächsischen Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010 vom 12. Dezember 2008¹⁸ mit Wirkung vom 1. Januar 2009 aus Gründen der „Außendarstellung“¹⁹ umbenannt in „Gesetz zur Errichtung eines Generationenfonds des Freistaates Sachsen (Generationenfonds-Errichtungsgesetz – SächsGFEG)“. Im Übrigen erfolgten kleinere inhaltliche Änderungen vor allem technischer Art.²⁰ Das Ziel der *Vollfinanzierung* der Versorgungslasten ab dem Einstellungsdatum des 1. Januars 1997 wurde beibehalten.²¹ Aufgrund sich ändernder Verhältnisse könne es jedoch zu Wertschwankungen bei der Höhe der Versorgungsverpflichtungen und somit des notwendigen anteiligen Finanzierungsstandes kommen. Daher müsse, um den Grundsatz der Vollfinanzierung zu gewährleisten, die Möglichkeit geschaffen werden, weitere Zuführungen an den Generationenfonds zu leisten und somit Wertschwankungen auszugleichen.

Ebenfalls aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010 erfolgte eine Klarstellung in § 11 Abs. 3 der Sächsischen Haushaltsordnung (SäHO):²²

¹Der Haushalt ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. ²Zu den Ausgaben zählt auch die periodengerechte Vorsorge für die Finanzierung der Versorgung und Beihilfen der künftigen Versorgungsempfänger. ³Diese Ausgaben gelten im Jahr ihrer Entstehung als fällig im Sinne von Absatz 2. ⁴Das Nähere regelt ein Gesetz.

Dazu lautet die Begründung des Gesetzentwurfs wie folgt:²³

Verpflichtungen, die bereits jetzt begründet werden, aber erst in späteren Haushaltsjahren fällig werden, führen zu einer impliziten Verschuldung, die den Haushaltsausgleich in künftigen Jahren erschwert. Um zu verhindern, dass diese Verpflichtungen zukünftig zu einer Erhöhung der Verschuldung führen, ist es notwendig, dass die künftigen Ausgaben dem Jahr ihrer Begründung zugeordnet werden und eine Verpflichtung begründet wird, bereits im Jahr der Begründung eine entsprechende kassenwirksame Vorsorge zu treffen. Hierdurch wird die haushaltspolitische und ökonomische

¹⁸ SächsGVBl. S. 866.

¹⁹ LT-Drs. 4/12990, S. 103.

²⁰ Siehe § 6 Abs. 1 und 2 sowie § 7 Abs. 2 SächsGFEG.

²¹ Hierzu und zum Folgenden LT-Drs. 4/12990, S. 104.

²² Eingefügt durch Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010 vom 12.12.2008 (SächsGVBl. S. 866).

²³ LT-Drs. 4/12990, S. 101.

Handlungsfähigkeit künftiger Generationen geschützt, da durch diese Regelung verhindert wird, dass sich unterhalb des in § 18 der Sächsischen Haushaltsordnung normierten Rahmen für die Kreditaufnahme ein verdeckter Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt. Aufgrund der Notwendigkeit der Vorsorge ist es erforderlich, diese Verpflichtung als eigenständige Regelung in der SäHO zu verankern.

Ein Großteil der impliziten Verschuldung basiert auf den bereits begründeten, aber erst in zukünftigen Haushaltsjahren fällig werdenden Ausgaben im Bereich der Beamtenversorgung. Durch die Neuregelung soll eine neu entstehende implizite Verschuldung aufgrund neu erworbener Versorgungsanswartschaften im Bereich zukünftiger Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2009 verhindert werden.

Nach dem Fälligkeitsprinzip [gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2 SäHO] sind nur diejenigen Ausgaben einzustellen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leisten sind und die damit kassenwirksam werden. Die Berücksichtigung der periodengerechten Vorsorge für Personalkosten ist damit innerhalb der haushaltsrechtlichen Systematik zulässig, wenn tatsächliche kassenwirksame Leistungen getätigt werden. Dies wird durch die gesetzliche Fiktion in [§ 11 Abs. 3] Satz 3 [SäHO] sichergestellt. Da sie fällig sind, sind sie als Ist-Ausgaben zu buchen. Es ist vorgesehen, in der Verwaltungsvorschrift zu § 11 [SäHO] eine Regelung aufzunehmen, in der klarstellend geregelt werden wird, dass diese Mittel dann dem Finanzierungsfonds zuzuführen sind. Da die periodengerechte Vorsorge in Satz 2 als Ausgabe definiert wird und gemäß Artikel 93 Absatz 1 Satz 1 Sächsische Verfassung alle Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind, hat die Vorsorge auch vollumfänglich zu erfolgen. Die vorgesehene Regelung in der Verwaltungsvorschrift hat insoweit nur klarstellenden Charakter.

6. Generationenfondsgesetz vom 13. Dezember 2012 – Neufassung mit Wirkung vom 1. Januar 2013 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014)

Rund vier Jahre später, nämlich mit Wirkung vom 1. Januar 2013, wurden die Rechtsgrundlagen des ursprünglichen sächsischen Finanzierungsfondsgesetzes und späteren Generationenfonds-Errichtungsgesetzes erneut geändert und in das Gesetz über den Generationenfonds des Freistaates Sachsen (Generationenfondsgesetz – SächsGFG) vom 13. Dezember 2012²⁴ überführt. Hinzu trat die Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom selben Tag.²⁵ Dabei wurde das Ziel erneuert, durch den Generationenfonds für die *ab dem 1. Januar 1997* in den Dienst des Freistaates Sachsen berufenen Beamten und Richter eine finanzielle Vorsorge in der Art zu treffen, dass die zukünftigen Versorgungsausgaben und die den Versorgungsempfängern zu gewährenden Beihilfen bereits durch Kapitalansammlung während deren aktiver Dienstzeit *vollständig* gedeckt werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsGFG – *Vollfinanzierung*).²⁶ Dieses landesrechtlich geregelte, freiwillige Ansparen von Mitteln für die künftigen Ver-

²⁴ Art. 3 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2013/2014 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 – HBG 2013/2014) vom 13.12.2012 (SächsGVBl. S. 725, 726).

²⁵ SächsGVBl. S. 725, 734.

²⁶ LT-Drs. 5/9950, S. 78.

pflichtungen des Dienstherrn bedeute, so die Begründung des zugehörigen Gesetzentwurfs, keine bloße Fortentwicklung der bundesrechtlichen Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG, sondern stelle vielmehr einen Systemwechsel hin zu einer echten Zukunftsvorsorge dar, durch die künftige Generationen von der Verpflichtung zur Tragung der ab dem 1. Januar 1997 durch Neuverbeamten entstehenden Versorgungslasten befreit würden. Damit seien die entsprechenden Zuführungen als eine Art von „Vorsorgebeiträgen“ zu qualifizieren, bei deren laufender Entrichtung die im Versorgungsfall auf das Land zukommenden Verpflichtungen *vollständig* finanziert seien.²⁷

Beibehalten wurde auch die Vorsorge für die Versorgungsansprüche der übrigen Beamten und Richter, also solcher, die vor dem 1. Januar 1997 eingestellt worden waren (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SächsGFG). Mit dieser Regelung soll der Freistaat dem Umstand Rechnung tragen, dass rund 70 % der derzeit aktiven Beamten und Richter vor dem 1. Januar 1997 in ein Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen berufen worden seien. Im Ergebnis werde, so die Entwurfsbegründung, ein Großteil der zu erwartenden Belastungen auf diesen Personenkreis entfallen, so dass eine Vorsorge allein für den Personenkreis der ab dem 1. Januar 1997 in ein Dienstverhältnis berufenen Beamten und Richter nicht ausreichend wäre. Insofern solle mit der entsprechenden „Rücklage“ zumindest ein Teil der ab 2018 anfallenden finanziellen Lasten für Versorgungsausgaben und Beihilfen abgedeckt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsGFG – Teilfinanzierung). Die regelmäßigen Zuführungen orientierten sich dabei an dem Personenkreis der ab dem 1. Januar 1997 in den Dienst des Freistaates Sachsen berufenen Beamten und Richter, so dass davon auszugehen sei, dass keine neuen ungedeckten Versorgungsanwartschaften entstehen würden. Indes sei für diesen Personenkreis eine vollständige Kapitaldeckung aufgrund der hierfür notwendigen Nachzahlungsbeiträge für die in der Vergangenheit nicht getätigten Zuführungen nicht realisierbar.²⁸

²⁷ LT-Drs. 5/9950, S. 78.

²⁸ LT-Drs. 5/9950, S. 78.

D. Rechtliche Würdigung

Zu Frage Nr. 1:

Wie ist der Rechtsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ auszulegen? Ist er im Sinne einer vollständigen Ausfinanzierung abzugeltender Versorgungsansprüche allein aus dem Fonds auszulegen?

I. Verfassungstext als Ausgangspunkt

Nach Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf hält der Freistaat Sachsen eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe²⁹ nach Eintritt des Versorgungsfalles vor. Dieser Verfassungsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ ist nach den gängigen Methoden der Verfassungsauslegung zu interpretieren.³⁰

II. Vorgefundenes Meinungsspektrum

Wegen der haushaltspolitischen Relevanz³¹ der Versorgungsleistungen des Freistaates Sachsen an seine Ruhestandsbeamten und -richter³² sowie insbesondere wegen der Höhe der Zuführungen an den Generationenfonds aus dem

²⁹ Beihilfe wird auch den im Ruhestand befindlichen Beamten und Richtern des Freistaates Sachsen gewährt, und zwar nach § 80 des Sächsischen Beamtengesetzes vom 18.12.2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 733) i.V.m. der Sächsischen Beihilfeverordnung i.d.F. der Bek. vom 24.8.2016 (SächsGVBl. S. 383), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 11.12.2023 (SächsGVBl. S. 893). Wenn im Folgenden aus Gründen der Vereinfachung von der Versorgung der Beamten und Richter (im Ruhestand) die Rede ist, soll jeweils die Beihilfe für diese Personengruppe einbezogen sein.

³⁰ Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, 16. Aufl. 2024, Rn. 192 ff.; z.T. abweichend und ergänzend Michael, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 3 Rn. 83 ff.; Herdegen, in: ders./Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 1 Rn. 82 ff.

³¹ Vgl. dazu nur Haubold, Die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Versorgungsausgaben des Freistaates Sachsen, Dipl.-Arbeit Fachhochschule Meißen, 2021, S. 15 ff. m.w.N. –

³² Im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung nur von Beamten gesprochen, da sich die Versorgung der Richter des Freistaates Sachsen grundsätzlich nach den beamtenrechtlichen Regelungen richtet, siehe § 3 des Sächsischen Gesetzes über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Sächsisches Richtergesetz – SächsRiG) vom 4.7.2023 (SächsGVBl. S. 446, 451); zu Ausnahmen siehe § 79 SächsRiG.

sächsischen Staatshaushalt³³ liegen drei substantiierte Vorschläge für die Auslegung von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf vor:³⁴

- zum einen eine „gutachterliche Bewertung“ von *Marc Desens*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Steuerrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht, an der Universität Leipzig vom Februar 2020,³⁵
- zum zweiten die Kommentierungen von *Uwe-Dietmar Berlit* und *Jens Porzucek* im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen von Baumann-Hasske aus dem Jahr 2021³⁶ sowie
- zum dritten ein ausführliches Rechtsgutachten von *Uwe-Dietmar Berlit*, des gerade erwähnten Kommentators, im Auftrag der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag vom Juni 2024.³⁷ Zwischen 2002 und 2022 war Berlit Richter am Bundesverwaltungsgericht, seit 2012 ist er Richter am Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen.³⁸

Dabei gehen die Kommentierungen von Berlit und Porzucek und das Rechtsgutachten von Berlit bereits wegen der Teilidentität der Autoren in dieselbe Richtung.

Diese drei rechtswissenschaftlichen Äußerungen sollen hier an den Anfang gestellt und, soweit nötig, bewertet werden, bevor eine eigene Lösung entwickelt wird.

1. Zur Auffassung von Desens vom Februar 2020

Im Februar 2020 war Marc Desens in einer „gutachtlichen Bewertung“ unter anderem mit der Frage befasst, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der auskömmlichen Vorsorge im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf auszulegen sei.³⁹ In diesem Zusammenhang wies Desens darauf hin, dass sich das Vorhalten einer auskömmlichen Vorsorge konkret auf die künftig entstehenden Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe beziehe. Bestätigt werde dieser konkrete Bezugspunkt durch die Gesetzesbegründung [sic!]⁴⁰, in der es heiße:

³³ Vgl. dazu Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, Rechtsgutachten vom 4.6.2024, S. 63.

³⁴ Die Darlegungen von Lichdi/Harzendorf in SächsVBl. 2013, 201 ff., nehmen zur Auslegung des Verfassungsbegriffs der „auskömmlichen Vorsorge“ nicht hinreichend Stellung. Gleiches gilt für die Diplomarbeit von Haubold (Fn. 31).

³⁵ Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020.

³⁶ Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 59–64.

³⁷ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024.

³⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Uwe-Dietmar_Berlit <24.3.2025>.

³⁹ Desens (Fn. 35), insb. S. 6 ff. und 10 ff.

⁴⁰ Eine Gesetzesbegründung schuldet der Gesetzgeber nicht. Stattdessen muss jeder *Entwurf* eines Gesetzes eine Begründung aufweisen, s. § 42 Abs. 1 Satz 2 GOLT.

„Die Vorsorge hat nach *Maßgabe der gesetzlich bestehenden* und über den Haushalt zu erfüllenden *Versorgungsansprüchen* ‚auskömmlich‘ zu sein“
[Hervorhebung im Original].

Des Weiteren legte Desens dar, das Vorhalten einer auskömmlichen Vorsorge im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf bedeute, dass bis zum Eintritt in den Ruhestand ein Kapitalanteil in einer Höhe an den Generationenfonds zugeführt werden müsse, die erforderlich sei, um zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand – zusammen mit dem Ertragsanteil – den „Gesamtversorgungsanspruch“ *vollständig* zu finanzieren. Der Wortlaut von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf gebe das Ziel einer solchen *Vollfinanzierung* des „Gesamtversorgungsanspruchs“ zum Eintritt in den Ruhestand eindeutig vor. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf beschreibe aber nicht näher, mit welcher Methode dieses Ziel erreicht werden soll. Insoweit sei der Wortlaut offen.

2. Zur Auffassung von Berlit und Porzucek von 2021 im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen

a) Erste These: keine Übernahme der einfachgesetzlichen Rechtslage

Eine rechtspolitisch dezidiert andere und kritische Auffassung kommt in den Ausführungen von Uwe-Dietmar Berlit und Jens Porzucek zu Art. 95 Abs. 7 SächsVerf im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen zum Ausdruck. Sie schreiben:

Der verfassungsändernde Gesetzgeber verankert ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit dem Grunde nach die bisherige Vorsorgepraxis für Pensionslasten durch eine Fondslösung auf Verfassungsebene; damit schreibt er aber die im Zeitpunkt der Verfassungsänderung bestehende Lösung des Sächsischen Generationsfondsgesetzes [...] nach Dotierungsniveau, Berechnungs- oder Zuführungsmodalitäten nicht fest. Art. 95 VII 1 übernimmt vielmehr so im Sinne der Generationengerechtigkeit nur im Grundansatz, nicht aber im Detail, das Modell der Fondsfinanzierung der entstehenden Ansprüche künftiger Versorgungsempfänger während ihrer Dienstzeit.⁴¹

Dass ein verfassungsändernder Gesetzgeber auch auf Landesebene oftmals⁴² „ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit“ handelt, liegt in der Natur der Sache. Eher rechtspolitischer Provenienz ist die Behauptung von Berlit und Porzucek, dass die zum Zeitpunkt der Verfassungsänderung bestehende einfachgesetzliche Rechtslage der Fondsfinanzierung damit nicht festgeschrieben werden, sondern nur „im Grundansatz“ übernommen werden sollte. Entgegen steht dem die Begründung des Entwurfs zum Verfassungsänderungsgesetz vom 30. April 2013, die wie folgt lautet:

Außerdem werden die verfassungsrechtliche *Festschreibung des bestehenden* Vorsorgefonds für künftige Versorgungsempfänger, das Verbot

⁴¹ Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 59.

⁴² Etwas anderes gilt insb. bei Umsetzungsverpflichtungen, die sich aus dem Bundes- oder dem Unionsrecht ergeben können.

zweckwidriger oder vorzeitiger Entnahmen sowie das Gebot der auskömmlichen Vorsorge für den Versorgungsfonds geregelt⁴³ (Hervorhebung nur hier).

Damit setzen sich Berlit und Porzucek nicht auseinander.

b) Zweite These: Privilegierung der Versorgungslasten

Stattdessen schließen sich Berlit und Porzucek der 2013 geäußerten rechtspolitischen Ansicht von Lichdi und Harzendorf an, indem sie schreiben:⁴⁴

Die verfassungsrechtliche Festschreibung der Vorsorge für zu erwartende Pensionslasten wird als ungerechtfertigte Privilegierung der Versorgungslasten gegenüber anderen staatlichen Finanzierungspflichten bewertet. Dem Freistaat [Sachsen] sei dadurch selbst in Notzeiten verwehrt, unterhalb der Schwelle einer erneuten Verfassungsänderung auf die angesparten Geldmittel zurückzugreifen, und gezwungen, einen Notfallkredit aufzunehmen, obwohl eigentlich ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Es sei ein Wertungswiderspruch, der Vorsorge für „implizite“ Schulden den Vorrang vor der Vermeidung und Finanzierung expliziter Schulden einzuräumen (Lichdi/Harzendorf, SächsVBl. 2013, 201/213). Verfassungspolitisch ist diese Kritik berechtigt, zumal sie nur einen Ausschnitt aus dem Bereich der sog. impliziten Verschuldung herausgreift; verfassungsdogmatisch bleibt sie ohne Konsequenz.

Immerhin räumen Berlit und Porzucek ein, dass Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf als geltendes Verfassungsrecht zu beachten und „im Interesse einer generationengerechten Haushaltswirtschaft verfassungspolitisch hinzunehmen“ sei.⁴⁵

c) Dritte These: „Halbdeckungsgrundsatz“

Bei dieser verfassungspolitischen Sicht der Dinge überraschen die weiteren Folgerungen von Berlit und Porzucek für Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf nicht.⁴⁶ Sie laufen darauf hinaus, der Vorschrift wesentliche Bestandteile ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung zu nehmen. Berlit und Porzucek vertreten die Ansicht, dass Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf lediglich eine „auskömmliche“, aber keine „vollständige“ oder periodengenaue Absicherung künftiger Pensionslasten nach versicherungsmathematischen Grundsätzen vorschreibe. Nach dem systematischen Standort und der Entstehungsgeschichte wolle die Regelung die Gestaltungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber sichern und Haushaltsrisiken durch implizite Verschuldung begrenzen. Ein verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Finanzierung aller der verfassungsrechtlich gewährleisteten individuellen Ansprüche sei damit gerade nicht verbunden.⁴⁷ Dies bestätige auch Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf, der erkennbar voraussetze, dass keine vollständige Fondsfinanzierung aller Versorgungslasten erfolge. Die gesondert auszuweisende, zweckgebundene Vorsorge (Fonds) könne so angelegt sein, dass sie

⁴³ LT-Drs. 5/11838, S. 4.

⁴⁴ Lichdi/Harzendorf, SächsVBl. 2013, 201 (213), zit. bei Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 60.

⁴⁵ Berlit/Porzucek (Fn. 44), Rn. 61.

⁴⁶ Berlit/Porzucek (Fn. 44), Rn. 62.

⁴⁷ Hier erfolgt ein Verweis auf LT-Drs. 5/11838, S. 15.

durch Mittel aus dem laufenden Haushalt ergänzt werde. Kriterium der Auskömmlichkeit seien nicht allein die erwartbaren Versorgungslasten; es seien auch die künftigen Haushaltsrisiken der ergänzenden Haushaltsfinanzierung zu berücksichtigen. Um auskömmlich zu sein, müsse die Fondsfinanzierung aber einen substanziellen, *mindestens hälftigen Beitrag* zu den je erwartbaren Aufwendungen sichern. Im Übrigen lasse das Ziel der Generationengerechtigkeit dem ausgestaltenden Gesetzgeber Raum, Zuführungen zum Fonds zeitweilig auszusetzen oder abzusenken, solange diese (hälftige) Mindestabsicherung im Ergebnis zu keinem Zeitpunkt unterschritten werde; die haushaltsrechtliche Zuordnung der periodengerechten Vorsorge für die Finanzierung der Versorgung der künftigen Versorgungsempfänger zu den Ausgaben (§ 11 Abs. 2 Satz 2 SÄHO) weise nicht auf ein verfassungsgesetzliches Gebot periodengerechter, vollständiger Fondszuführungen hin; haushaltsgesetzlich vorgeschriebene Perioden- und verfassungsrechtlich angestrebte Generationengerechtigkeit seien nicht identisch.

Ihre Ansicht, warum die Dotierung des Generationenfonds, um auskömmlich zu sein, nur einen *mindestens hälftigen Beitrag* zu den jeweils einschlägigen Ausgaben des Freistaats sicherstellen müsse, begründen Berlitz und Porzucek nicht näher. Über die Herkunft ihrer Idee der Hälftigkeit („Halbdeckungsgrundsatz“) ließe sich spekulieren.⁴⁸ Kontextbezogen stellt dies eine ersichtlich interessengeleitete „interpretatio ex nihilo“ (eine Auslegung aus dem Nichts, d.h. ohne weitere Grundlage) dar, die demzufolge hermeneutisch nicht weiter verwertbar ist. Insbesondere von einem Rechtsprinzip („Grundsatz“), das etwa auch in anderen Rechtsgebieten, wenigstens aber im Finanzverfassungsrecht bestehe, kann keine Rede sein. Dies gilt umso mehr, als Berlitz und Porzucek selbst darauf hinweisen, nach ihrem „systematischen Standort“ und ihrer „Entstehungsgeschichte“ wolle die Regelung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf die „Gestaltungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber sichern und Haushaltsrisiken durch implizite Verschuldung begrenzen“. ⁴⁹ Diese von Berlitz und Porzucek übernommenen Ziele des verfassungsändernden Gesetzgebers lassen sich aber am besten durch eine vollständige Finanzierung der Versorgungslasten durch den Fonds sicherstellen. Anders gewendet: Diese Ziele werden umso stärker verfehlt, je weiter sich die Fondsdotierung von der Vollfinanzierung entfernt und in Richtung eines nur „hälftigen Beitrags“ tendiert. „Auskömmlich“ wäre dies dann sicherlich nicht.

3. Zur Auffassung von Berlitz im Rechtsgutachten für die SPD-Fraktion vom Juni 2024

a) Kreditmobilisierung als Ziel

Wohl auch aufgrund seiner im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen geäußerten Rechtsansichten und seiner von Anfang an kritischen Einstellung

⁴⁸ Vielleicht handelt es sich um eine – missglückte – Anleihe an den sog. Halbteilungsgrundsatz, den der Zweite Senat des BVerfG mit dem Berichterstatter Paul Kirchhof aus Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG („zugleich“) für die steuerliche Belastung des Einzelnen entwickeln wollte (BVerfGE 93, 121 [136 ff.]), der aber später vom Zweiten Senat wieder zurückgenommen wurde (BVerfGE 115, 97 [108, 114]).

⁴⁹ So wohl in Ansehung von LT-Drs. 5/11838, S. 15.

zur „Schuldenbremse“⁵⁰ hat die SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag Uwe-Dietmar Berlit mit einem Rechtsgutachten zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen beauftragt. In diesem Rechtsgutachten vom 4. Juni 2024 setzt sich Berlit auch mit der Frage der „Auskömmlichkeit“ im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf auseinander. Interessanterweise zitiert Berlit das inhaltlich überwiegend gegenläufige Rechtsgutachten von Marc Desens vom Februar 2020 nicht, obwohl nicht davon auszugehen ist, dass es ihm unbekannt war.

Berlits Rechtsgutachten stand vermutlich unter der Vorwirkung der sächsischen Landtagswahl vom 1. September 2024 und unter dem händeringenden Bestreben bestimmter politischer Akteure, alle erdenklichen Finanzquellen, insbesondere alle Kreditfinanzierungsmöglichkeiten für den Freistaat Sachsen auszuloten. Wie in den einschlägigen Kreisen gewohnt, hält sich das Rechtsgutachten nicht lange mit Einspar- oder Umschichtungsmöglichkeiten auf, sondern benennt als unabweisbare Finanzierungsbedarfe sogleich die „drängenden Zukunftsausgaben“, die aus den politischen Forderungen seit Jahren hinlänglich bekannt sind: die klimagerechte Umgestaltung aller Lebensbereiche, die Bewältigung der vielfältigen Folgen des demografischen Wandels, die Digitalisierung von Staat und Gesellschaft, die Aufholung der bestehenden Investitionsrückstände, die Bewältigung von Migrationsfolgen, der Krieg in der Ukraine sowie das derzeit unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum.⁵¹

b) Beseitigung der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen: Generationenfonds als „Unikat“

Angesichts dessen steuert das Rechtsgutachten in seinem dritten Teil auf den sächsischen Generationenfonds zu („Teil C. Versorgungsfonds“). Dabei unternimmt Berlit den Versuch, die durch Art. 95 Abs. 7 SächsVerf vorgesehenen Schutzmechanismen der Reihe nach abzuräumen, um den Generationenfonds gleichsam als Steinbruch für ausgemachte Finanzierungsbedarfe verwenden zu können. Die dahinterstehende rechtspolitische Einstellung wird aus den Ausführungen von Berlit und Porzucek im Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen offensichtlich: Es geht um den Abbau einer angeblich „ungerechtfertigten Privilegierung der Versorgungslasten für die sächsischen Beamten und Richter gegenüber anderen staatlichen Finanzierungspflichten“.⁵²

Berlit beginnt damit, den sächsischen Generationenfonds mit dem Argument eines Sonderfalls („Unikat“) in Deutschland zu kritisieren, der überdies keine Verfassungstradition aufweise.⁵³ Sodann betont Berlit, dass es für den Freistaat Sachsen nach dem Wegfall der Rücklagenverpflichtung des ehemaligen § 14a

⁵⁰ Berlit, Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung?, SächsVBl. 2010, 53 ff.

⁵¹ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 5 f.

⁵² Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 60.

⁵³ Berlit (Fn. 51), S. 45, wiederholend auf S. 57.

BBesG seit der Föderalismusreform I des Jahres 2006⁵⁴ keine Verpflichtung mehr gegeben habe, einen Fonds zur Sicherung künftiger Belastungen durch die Beamten- und Richterversorgung aufrechtzuerhalten.

Diese Argumentationsschiene läuft freilich in die falsche Richtung: Der Wegfall einer bundesstaatlichen Pflicht begründet nicht die gegenteilige Tendenz oder gar Verpflichtung, Sondervermögen oder andere Rücklagen auszutrocknen oder gar aufzulösen.

c) Kampf gegen die einfachgesetzliche Rechtslage

Dessen ungeachtet hält es Berlitz „bei dieser Ausgangslage“ für „ausgeschlossen“, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den „Sächsischen Generationenfonds“ durch Art. 95 Abs. 7 SächsVerf in seiner einfachgesetzlichen Ausgestaltung seit 2013⁵⁵ „vollständig oder weitgehend zu[m] Verfassungsrecht hätte erheben wollen“. ⁵⁶ Warum das so sein soll, erschließt sich nicht. Die Tatsache, dass der Freistaat Sachsen in seiner finanziellen Zukunftsvorsorge einen vom Bund und von anderen Ländern abweichenden Weg ging und geht, darf in einer bundesstaatlichen Ordnung (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) kein Argument für eine negative Gleichschaltung bilden,⁵⁷ zumal der Wegfall der unitarischen Bundesgesetzgebung im Beamtenversorgungswesen durch die Föderalismusreform I⁵⁸ gerade die föderativen Spielräume der Länder stärken wollte.

Anders offenbar Berlitz, wenn er vorbringt, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf keine Anhaltspunkte für die verfassungsrechtliche Absicherung der einfachgesetzlichen Rechtslage ergeben sollten.⁵⁹ Damit versucht Berlitz, die Argumentationslast unzulässigerweise umzudrehen. Vielmehr verhält es sich andersherum: Wenn Art. 95 Abs. 7 SächsVerf die einfachgesetzliche Rechtslage, die derselbe Landtag wenige Monate vor der Verfassungsänderung beschlossen hatte,⁶⁰ nicht hätte sicherstellen wollen, dann müssten dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift oder wenigstens den Gesetzgebungsmaterialien klare Vorbehalte zu entnehmen sein – was allerdings nicht der Fall ist.

Immerhin räumt Berlitz ein, dass sich aus den (knappen) Materialien zum Verfassungsänderungsgesetz ergebe, dass dem sächsischen Gesetzgeber die bundesgesetzlich eröffnete Option versperrt werden sollte, den Generationenfonds vollständig aufzulösen und die Versorgungsleistungen wieder insgesamt – wie bis

⁵⁴ Aufhebung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74a GG für die Besoldung und Versorgung aller Beamten zum 1.9.2006 durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I 2006, 2034). Vgl. in diesem Zusammenhang die Befugnis der Länder gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG, § 14a BBesG zu ersetzen.

⁵⁵ Siehe dazu näher oben sub Abschnitt C 6.

⁵⁶ Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 51.

⁵⁷ So aber Berlitz, ebd. (Fn. 56), unter Hinweis auf „die breite Vielfalt der Ausgestaltungs- und Dotierungsmöglichkeiten, die Versorgungsfonds im Bund und in den anderen Ländern gefunden“ hätten.

⁵⁸ Siehe Fn. 54.

⁵⁹ Berlitz, ebd. (Fn. 56): ein einem Absatz seines „Zwischenergebnisses“ bezieht er sich zweimal auf den angeblichen Wortlaut von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf.

⁶⁰ Näher hierzu sub Abschnitt C 1 und 6.

1999 – in den allgemeinen Staatshaushalt (Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf) zu überführen.⁶¹

d) Einführung von Sinn und Zweck des Generationenfonds

Dies führt Berlitz dazu, auf rund 15 Seiten seines Rechtsgutachtens einen Großangriff auf das Adjektiv „auskömmlich“ in Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf („auskömmliche Vorsorge“) zu starten.⁶² Gleich zu Beginn steuert Berlitz auf „Sinn und Zweck der in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf getroffenen Regelung“ zu, was die Gefahr einer Scheinobjektivität begründet.⁶³ Das Telos der Vorschrift sieht er darin, finanzwirtschaftliche Vorsorge für die in künftigen Haushalten zu etatisierenden Versorgungsleistungen zu treffen, um künftigen Verwerfungen in den Haushalten vorzubeugen. Bezugspunkt der auskömmlichen Vorsorge seien daher der Staatshaushalt und dessen Stabilität. Es gehe um die gesicherte Finanzierung künftiger entstehender Versorgungsansprüche und -anwartschaften, für die die Summe der in künftigen Haushaltsjahren anfallenden Versorgungslasten einen für die Risikobeurteilung wichtigen, aber nicht den alleinigen Faktor bilde.⁶⁴

Bereits dadurch nimmt Berlitz eine – unzulässige – Wertung und Einschränkung vor: Es geht ihm um die „Vorbeugung gegen Verwerfungen“ und um die „Stabilität des Landeshaushalts“ (gemeint ist der sächsische *Staatshaushalt*). Die Summe künftiger Versorgungslasten zieht er für eine Risikobeurteilung heran. Bereits damit wird der Argumentationsansatz Berlitzs offenbar: Die Mittel des Generationenfonds dürfen offenbar so lange und so weit verringert werden, wie keine Verwerfung, keine Instabilität des Staatshaushalts und keine Haushaltsrisiken vorlägen. All dies lässt sich aber aus Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht ableiten.⁶⁵

e) Beschneidung der Fondsdotierung

Sodann widmet sich Berlitz dem Satz 3 in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, der für Entnahmen von Mitteln aus dem Vorsorgevermögen (dem Generationenfonds) dazu verpflichtet, das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen. Daraus zieht Berlitz den – seiner Ansicht nach – notwendigen Schluss, dass die Fondsdotierung nicht auf vollständige Abdeckung künftiger haushaltsrelevanter Versorgungsleistung[en] gerichtet sei.⁶⁶ Hier war offenbar der Wunsch Vater des Gedankens: Wieso sollte gerade das Gebot, bei Entnahmen die finanzielle Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, auf die Möglichkeit einer unvollständigen Vorsorgefinanzierung durch den Fonds hindeuten? Dass Entnahmen zu anderen

⁶¹ Berlitz Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 51.

⁶² Berlitz (Fn. 61), S. 54–69.

⁶³ Siehe hierzu Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 2 d aa.

⁶⁴ Berlitz (Fn. 61), S. 54.

⁶⁵ Ähnlich die Ausführungen Berlitzs auf S. 55 seines Gutachtens (Fn. 61).

⁶⁶ Berlitz (Fn. 61), S. 54 und 55. Gleichsinnig bereits Berlitz/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 62 und 64.

Zwecken als zur Finanzierung von Versorgungs- und Beihilfelasten zulässig wären, wird wohl auch Berlitz mit Blick auf die Zweckbindung gemäß Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf nicht behaupten wollen. Entnahmen dürfen vielmehr nur zur Zweckerfüllung des Fonds, nämlich zur Entlastung des Kernhaushalts von der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfelasten stattfinden.⁶⁷ Dieses Konzept ergibt sich bereits ganz klar aus § 6 SächsGFG – es ist nichts dafür ersichtlich, dass der wenige Monate später tätige verfassungsändernde Gesetzgeber etwas anderes in der Hinterhand hätte halten wollen.⁶⁸

Im Übrigen gibt die Begründung des Entwurfs zu Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf selbst eine Antwort auf den Zweck der Vorschrift:

Damit wird in der Verfassung verankert, dass eine Erstattung an den Staatshaushalt nur zur Deckung von Versorgungsausgaben zulässig ist und grundsätzlich nur in dem Maße eine Erstattung erfolgen kann, wie eine entsprechende Vorsorge betrieben wurde. Das hat insbesondere vor dem Hintergrund Bedeutung, dass in den Anfangsjahren des Vorsorgefonds noch nicht für alle künftigen Versorgungsempfänger Vorsorge betrieben wurde (sogenannte Teilfinanzierungsfälle).⁶⁹

Deutlich wird damit: Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf soll verhindern, dass die Mittel des Vorsorgevermögens (des Generationenfonds) in unverhältnismäßiger Höhe für Beamtenkohorten⁷⁰ verwendet werden, für die keine ausreichende Vorsorge betrieben wurde. Dies sind die sog. Teilfinanzierungsfälle im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 SächsGFG, also diejenigen Beamten, deren Ansprüche auf einem vor dem 1. Januar 1997 begründeten Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen beruhen.⁷¹

f) Gewagte „Wortlautauslegung“

Im Weiteren möchte Berlitz Art. 95 Abs. 7 SächsVerf einer „Wortlautauslegung“ unterziehen. Etwas skurril mutet es dabei an, dass er meint, eine auskömmliche Vorsorge beschreibe „umgangssprachlich“ eine Vorsorge, die künftige finanzielle Haushaltsprobleme bei der „Plateaufinanzierung“ der Versorgungslasten zu vermeiden helfe und auch nicht aus dem laufenden Haushalt zu finanzierende Ausgabenspitzen bei den Versorgungsausgaben abfange.⁷² Mit Verlaub: Was haben eine „Plateaufinanzierung“ und das Abfangen von Ausgabenspitzen mit einem umgangssprachlichen Verständnis von „auskömmlich“ gemein? Weder dem Bürger auf der Straße noch dem nicht in diese spezifische Materie eingeweihten Juristen ist anzurathen, mit „auskömmlicher Vorsorge“ in der „Umgangssprache“ solche Gedanken anzustellen.

⁶⁷ Näher hierzu Abschnitt D zu Frage Nr. 5.

⁶⁸ Siehe hierzu Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 2 c.

⁶⁹ LT-Drs. 5/11838, S. 15 f.

⁷⁰ Zu den Richtern des Freistaates Sachsen siehe Fn. 32.

⁷¹ Näher hierzu oben sub Abschnitt B 4 und 6.

⁷² Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 55.

g) „Halbdeckungsgrundsatz“

Nach Ansicht Berlits fordere eine „auskömmliche“ Vorsorge von Verfassungen wegen lediglich eine Vorsorge, die einen substanziellen Anteil der in künftigen Haushaltsjahren anfallenden Versorgungslasten abzudecken geeignet sei, aber gerade nicht die – nach versicherungsmathematischen Grundsätzen bestimmte – vollständige Absicherung des „Auskommens“ der Versorgungsempfänger. Der Umfang, in dem die verfassungsgebote „auskömmliche“ Vorsorge hinter der vollständigen Abdeckung aller (erfassten) Versorgungsaufwendungen zurückbleiben dürfe, sei nicht eng umgrenzt. Ein „auskömmlicher“ Abdeckungsgrad sei aber jedenfalls dann erreicht, wenn 50 % der von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf erfassten, berücksichtigungsfähigen Aufwendungen durch Entnahmen aus dem Fonds gesichert werden können. Berlit versieht diesen Gedanken mit der Bezeichnung „Halbdeckungsgrundsatz“.⁷³ Insoweit gehe die derzeitige Absicherung nach dem Generationenfondsgesetz deutlich über das verfassungsrechtlich Geforderte hinaus.

Welche Erwägungen für eine solche Auslegung maßgebend waren, verrät Berlit dem Leser nicht.⁷⁴ Wie lässt es sich rechtfertigen, dass eine „auskömmliche“ Vorsorge bereits betrieben werde, wenn lediglich die Hälfte der dafür erforderlichen Finanzmittel vorgehalten wird? Durch die Kreierung des Schlagworts „Halbdeckungsgrundsatz“ könnte dem Leser der Eindruck vermittelt werden, dass es sich dabei um eine geläufige rechtswissenschaftliche Figur handle, ja um ein Rechtsinstitut, das auf Vorsorgesituationen wie die vorliegende Anwendung finde und der herrschenden Meinung entspreche. Nichts dergleichen ist der Fall: Im deutschen Recht, namentlich im deutschen Verfassungsrecht, existiert ein derartiger „Halbdeckungsgrundsatz“ nicht.

h) Ausführungen zur Entstehungsgeschichte

Ausführlich befasst sich Berlit mit der Entstehungsgeschichte von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf.⁷⁵ Seiner rechtspolitischen Ansicht entsprechend möchte er dieser Entstehungsgeschichte weniger Bedeutung beimessen, weil die aus ihr zu gewinnenden Argumente dem Erkenntnisziel seines Gutachtens zuwiderlaufen. Damit aber läuft Berlit Gefahr, sich gegen die neuere ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stellen:

Die Beachtung des klar erkennbaren Willens des Gesetzgebers ist Ausdruck demokratischer Verfassungsstaatlichkeit. Dies trägt dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) Rechnung. Das Gesetz bezieht seine Geltungskraft aus der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers, dessen artikulierter Wille den Inhalt des Gesetzes daher mit bestimmt. Jedenfalls darf der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers nicht übergangen oder verfälscht werden (vgl. auch BVerfGE 128, 193 [209]; 133, 168 [205, Rn. 66]). So verwirklicht sich auch die in Art. 20 Abs. 3 und Art. 97 Abs. 1 GG vorgegebene Bindung der Gerichte an das „Gesetz“,

⁷³ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 55.

⁷⁴ Vgl. hierzu bereits Fn. 48.

⁷⁵ Berlit (Fn. 73), S. 56–61.

denn dies ist eine Bindung an die im Normtext zum Ausdruck gebrachte demokratische Entscheidung des Gesetzgebers, dessen Erwägungen zumindest teilweise in den Materialien dokumentiert sind.⁷⁶

Immerhin muss Berlit einräumen, dass Art. 95 Abs. 7 SächsVerf 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“ ziele. Das versucht Berlit freilich mit der Aussage zu entkräften, dass eine Verankerung der „zentralen Parameter der einfachgesetzlichen Ausgestaltung, welche die Versorgungsvorsorge 2012 in dem Generationenfondsgesetz gefunden hatte“, im Wortlaut des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf keinen direkten Niederschlag gefunden habe.⁷⁷

Damit überdehnt Berlit die Anforderungen an die Bestimmtheit und Detailliertheit des Verfassungswortlauts. Denkt man seine Auffassung konsequent zu Ende, hätten die wesentlichen „Parameter“ des sächsischen Generationenfondsgesetzes in die Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf aufgenommen werden müssen, um „verfassungsfest“ zu sein. Ein solches Ansinnen überzeugt nicht: In der konkreten Situation des 5. Sächsischen Landtags (2009–2014) stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber die erst wenige Monate zuvor gefundene einfachgesetzliche Lösung vor Augen.⁷⁸ Hätten namentlich die Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen dagegen grundlegende Einwendungen gehabt, wäre es sicherlich nicht zu einer fraktionsübergreifenden, von ihnen mitgetragenen Initiative zur Änderung der Sächsischen Verfassung gekommen⁷⁹ – und damit auch zu keiner Verfassungsänderung.

Für eine insoweit interfraktionelle Einmütigkeit spricht die klare Formulierung der Entwurfsbegründung:

Um die künftigen Generationen vor einer übermäßigen Belastung zu bewahren und den Spielraum für notwendige Zukunftsinvestitionen zu erhalten, hat der Freistaat Sachsen daher bereits im Jahr 2005 einen Versorgungsfonds eingerichtet und in den Folgejahren erweitert. Diese Vorsorgepraxis wird hier erstmalig in der Verfassung verankert.⁸⁰

Die Entwurfsbegründung nimmt ausdrücklich Bezug auf die „Vorsorgepraxis“ und damit auf die einfache Rechtslage, die im Jahr 2005 begründet und im Jahr 2012 novelliert wurde.

Der eindeutigen Fassung der Entwurfsbegründung

„Mit dem Satz 1 [des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf] wird dem Grunde nach die bestehende und teils bundesrechtlich vorgegebene Praxis festgeschrieben, dass die entstehenden Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger

⁷⁶ BVerfGE 149, 126 (155, Rn. 75).

⁷⁷ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 56.

⁷⁸ Näher oben sub Abschnitt B 1 und 6.

⁷⁹ Vgl. LT-Drs. 5/11838.

⁸⁰ LT-Drs. 5/11838, S. 15.

des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles während der aktiven Dienstzeit finanziert werden“

hält Berlit entgegen, dass die bestehende Praxis nur „dem Grunde nach“, nicht aber „in den Grundzügen“ festgeschrieben werden sollte. Mit Verlaub: Diese Differenzierung mutet rabulistisch an; sie gibt jedenfalls für das Textverständnis nichts weiter her.

Sodann vertritt Berlit tatsächlich die Ansicht, dass durch die Begründung des Gesetzentwurfes eine Vollfinanzierung klar ausgeschlossen worden sei. Tatsächlich lautet die Entwurfsbegründung aber lediglich: „Ein verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Finanzierung aller individuellen Versorgungsansprüche aus diesem Fonds ist damit nicht verbunden“.⁸¹ Damit schließt Berlit offenbar von der fehlenden Notwendigkeit („Gebot“) einer Vollfinanzierung auf deren Ausschluss („Verbot“). Das aber stellt eine Art hermeneutischen Salto dar, der unter keinem Interpretationsaspekt mehr vertretbar ist. Dasselbe gilt für die zweite Schlussfolgerung Berlits, wonach die Entwurfsbegründung auch eine Festlegung auf ein Kapitaldeckungsverfahren ausschließe. Dies begründet er schlicht „mit Blick auf die im Ländervergleich höchst unterschiedlichen Formen der Vorsorge“.⁸²

Abgesehen davon scheint Berlit auch die in sich stimmige Entwurfsbegründung zu den Sätzen 2 und 3 von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf⁸³ vom Ergebnis her nicht zu passen. Denn sie legt dar, dass in der Verfassung verankert werden soll, dass eine Erstattung von Vorsorgemitteln an den Staatshaushalt (Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf) nur zur Deckung von Versorgungsausgaben zulässig sei und grundsätzlich nur in dem Maße erfolgen dürfe, wie eine entsprechende Vorsorge betrieben worden sei. Daher möchte Berlit diesen Passagen die Aussagekraft („klare Rückschlüsse“) verweigern und überdies ein Spannungsverhältnis zum Verfassungswortlaut konstruieren. Dies überzeugt nicht, vor allem nicht die von Berlit angestellte Differenzierung zwischen (striker) „Beachtung“ und (bloßer) „Berücksichtigung“ (so der Verfassungswortlaut in Satz 3). Sollte die Pflicht zur bloßen Berücksichtigung dazu ermächtigen, dem Generationenfonds im Verhältnis mehr Mittel zu entnehmen als ihm zuzuführen – und ihn dazu bis zur Hälfte auszutrocknen? Dies wäre mit der Entwurfsbegründung nicht vereinbar, die ganz klar lautet, dass

der Freistaat Sachsen daher bereits im Jahr 2005 einen Vorsorgefonds eingerichtet und in den Folgejahren erweitert [hat]. Diese Vorsorgepraxis wird hier erstmalig in der Verfassung verankert.⁸⁴

Wenn aber die – einfachgesetzliche – Vorsorgepraxis in der Verfassung verankert werden soll, ist das ein untrügliches Zeichen dafür, dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber an den Maßgaben des sächsischen Generationenfondsgesetzes orientieren wollte.

⁸¹ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 57.

⁸² Berlit (Fn. 81), S. 57.

⁸³ LT-Drs. 5/11838, S. 15 f.

⁸⁴ LT-Drs. 5/11838, S. 15.

i) Ausführungen zur Systematik

In seinen Ausführungen zur Entstehungsgeschichte von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf differenziert Berlit zwischen „Binnen-“ und „Außensystematik“.⁸⁵

aa) Zur „Binnensystematik“

Im Rahmen der „Binnensystematik“ weist Berlit auf weitere Phänomene der impliziten Staatsverschuldung hin, insbesondere auf unterlassene Erhaltungsinvestitionen (bei Liegenschaften) und unzureichende Bildungsinvestitionen. Dass Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nur Vorsorge für die Beamtenversorgung⁸⁶ treffe, bilde

„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. [...] Jede durch Verfassung dauerhaft nach Grund und/oder Höhe vorgegebene *Ausgabenpriorisierung* schränkt daher die Prioritätensetzungsbefugnis und -verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers ein. [...] 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.“⁸⁷

Insoweit laufen Berlits Erwägungen Gefahr, politische Eifersüchteleien zu bedienen – ganz nach dem Motto: „Warum wird nur für die Beamten Vorsorge getroffen? Das eine darf nicht gegen das andere ausgespielt werden ...“ Und exakt damit würde Berlit die Funktion des Generationenfonds grundlegend verkennen: Der Generationenfonds „priorisiert“ oder „privilegiert“ die Versorgung der Beamten nicht, und zwar weder in der Gegenwart noch in der Zukunft.⁸⁸ Durch ihn wird – im untechnischen Sinne – eine „Rücklage“ zur Entlastung künftiger Staatshaushalte des Freistaates Sachsen gebildet. Mit deren Hilfe wird den sächsischen Haushaltsgesetzgebern in der Zukunft spürbar mehr Spielraum verschafft für die Erfüllung der Aufgaben des Freistaates Sachsen, d.h. sowohl der bundes- oder landesrechtlichen Pflichtaufgaben⁸⁹ als auch anderer politisch priorisierbarer Aufgaben. Eine Bevorzugung der Beamtenversorgung ist damit nicht verbunden. Denn durch den Generationenfonds werden keinerlei Ansprüche von Beamten begründet oder erweitert (so ausdrücklich § 4 Abs. 3 Satz 1 SächsGFG); Grund und Höhe der Beamtenversorgung richten sich vielmehr nach dem sächsischen

⁸⁵ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 61–67.

⁸⁶ Zur Richterversorgung siehe Fn. 32.

⁸⁷ Berlit (Fn. 85), S. 62 (Hervorhebung nur hier).

⁸⁸ Auf S. 64 seines Gutachtens (Fn. 85) scheint Berlit bereit zu sein, dies einzuräumen.

⁸⁹ Siehe hierzu nur Art. 104a Abs. 1 Halbs. 1 GG, wonach die Länder – und damit auch der Freistaat Sachsen – grundsätzlich die Ausgaben bundesrechtlich begründeter Lasten tragen.

Landesbeamtenrecht⁹⁰ unter Beachtung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 91 SächsVerf. Dies erkennt zwar im Ansatz auch Berlit,⁹¹ nur zieht er daraus für die verfassungsrechtliche Bedeutung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf die unzutreffenden Schlüsse, insbesondere wenn er – über sein gesamtes Rechtsgutachten hinweg – in Abrede stellt, „Auskömmlichkeit“ bedeute die weitgehende oder vollständige Deckung der Versorgungslasten auf der Grundlage eines kapitalgedeckten Vorsorgevorsorgevermögens.

Im Zusammenhang damit scheint Berlit vor allem zu stören, dass die Nettozuführungen aus dem Staatshaushalt an den Generationenfonds in der Gegenwart zu hoch ausfielen, wie er unter Zugrundelegung einer selbst zusammengestellten Statistik veranschaulichen möchte.⁹² Berlit behauptet, dass die Nettozuführungen ein Viertel der für den Haushaltsgesetzgeber „verfügbaren Masse“ darstellten; dabei nimmt er – ohne Angabe von Nachweisen – an, dass der Staatshaushalt „geschätzt zu zumindest 90 v.H. durch (unions-, bundes- oder landesrechtlich vorgegebene oder faktisch) nichtdisponible Ausgaben geprägt sein dürfte“.⁹³ Diese statistischen Angaben bedürften der Verifikation; ohne eine solche vermögen sie keine taugliche Beurteilungsgrundlage zu bilden. Im Übrigen lassen sich zumindest landesgesetzlich begründete („nichtdisponible“) Ausgaben durch den Landesgesetzgeber verändern.

Dessen ungeachtet folgert Berlit, dass wegen des von ihm vorgebrachten Ausgabenverhältnisses die einfachgesetzlich vorgesehene vollständige, kapitalgedeckte Finanzierungsrücklage von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht aufgenommen worden sei. Denn es fehle an einer in Wortlaut, Systematik und Telos klar vorgezeichneten, durch eine breit konsentiierte Entstehungsgeschichte bestätigten eindeutigen Festlegung. All dies ist ersichtlich darauf ausgerichtet, die Anforderungen des Verfassungsbegriffs der „auskömmlichen Vorsorge“ im Sinne eines – vermeintlichen – „Halbdeckungsgrundsatzes“ zu „halbieren“.

Wiederholend bringt Berlit vor, dass eine „auskömmliche“ hinter einer „vollständigen“ Vorsorge („Vollfinanzierung“) „schon sprachlich“ deutlich zurückbleiben müsse, anderenfalls werde das Budgetrecht des Parlaments geschmälert; hierzu

⁹⁰ Siehe derzeit insb. § 5 des Sächsischen Beamtenversorgungsgesetzes (SächsBeamtVG), verkündet als Art. 7 des Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Vierte Dienstrechtsänderungsgesetz – 4. DRÄndG) vom 6.7.2023 (SächsGVBl. S. 467), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 2.5.2024 (SächsGVBl. S. 454), und § 80 des Sächsischen Beamtengesetzes vom 18.12.2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 733).

⁹¹ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 47 und 79.

⁹² Berlit (Fn. 91), S. 63.

⁹³ Berlit (Fn. 91), S. 63.

verweist er auf die Grundsätze der „Einheitlichkeit“⁹⁴ des Haushalts und auf dessen Transparenz“.⁹⁵ Hier darf freilich nicht übersehen werden, dass finanzielle Festlegungen des Fachgesetzgebers im Rechtsstaat, durch die der Haushaltsgesetzgeber gebunden wird, keine Ausnahme, sondern eher die Regel darstellen.⁹⁶

bb) Zur „Außensystematik“

Bei der „Außensystematik“ geht es Berlit um einen Vergleich des Freistaates Sachsen mit dem Bund und den anderen Bundesländern, die für ihre Versorgungslasten zum Teil deutlich weniger Vorsorge treffen. Dies führt Berlit zu der Annahme, dass die durch Art. 95 Abs. 7 SächsVerf abgesicherte Mittelbindung in der Gegenwart einen (potenziellen) Wettbewerbsnachteil des Freistaates Sachsen darstelle.⁹⁷ Diese (potenziell) negativen Wirkungen für künftige Entwicklungen würden umso größer, je umfangreicher die Mittelbindung – in der Dotierung und der zeitlichen Bindung – ausfalle. Damit einhergehend könne dem Freistaat Sachsen ein nachhaltiger Schaden zugefügt werden.

Diese Gedankengänge sind zwar auf den ersten Blick durch die mehrmalige Verwendung des Wortes „potenziell“ vergleichsweise vorsichtig formuliert, erstaunen jedoch gleichwohl in ihrem Ergebnis: Denkt man sie zu Ende, müsste einem Gemeinwesen, das Zukunftsvorsorge betreibt, um spätere Haushalte zu entlasten, in der sog. Ansparphase Schaden drohen; ein Gemeinwesen hingegen, das seine gegenwärtig verfügbaren Ressourcen – womöglich gar mit vollen Händen – ausgibt, genieße Wettbewerbsvorteile. Völlig aus dem Blick gerät dabei die Überlastung von Staatshaushalten durch (künftige) Ausgabeverpflichtungen, die vergangene Generationen begründet haben, und die dadurch in der Zukunft zu befürchtende Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit. Diese Beweggründe lagen der Einführung der „Schuldenbremse“ in Bund und Ländern zugrunde.⁹⁸

Stattdessen scheint Berlit dem überkommenen und verfassungsrechtlich überholten Kredit-Investitions-Junktim⁹⁹ anzuhängen, wonach Investitionen ohne weiteres Zukunftsnützigkeit zukommen und was insoweit zur Kreditfinanzierung berechtigen soll. Dabei bezieht Berlit sogar sog. Bildungsinvestitionen in den Investitionsbegriff mit ein, was bereits haushaltsrechtlich nicht zulässig ist.¹⁰⁰

⁹⁴ Hier scheint Berlit (Fn. 91) den Haushaltsgrundsatz der *Einheit* zu meinen, vgl. BVerfGE 70, 324 (357); VerfGH NRW, Urt. v. 14.5.1996, 5/95 – juris Rn. 62; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 1.4.2022, VGH N 7/21 – juris Rn. 158; HessStGH, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 170 f.

⁹⁵ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 64.

⁹⁶ Dies ist auch Berlit bekannt, wenn er in seinem Gutachten (Fn. 95) nur eine Seite zuvor nicht-disponible Ausgaben von 90 % erwähnt.

⁹⁷ Berlit (Fn. 95), S. 64 f.

⁹⁸ Vgl. für die Bundesebene: BT-Drs. 16/12410, S. 5; für den Freistaat Sachsen LT-Drs. 5/11838, S. 2 f.

⁹⁹ Vgl. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG in der vom 15.5.1969 (Gesetz vom 12.5.1969, BGBl. I S. 357) bis zum 31.7.2009 geltenden Fassung (Gesetz vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2248); Art. 95 Satz 2 Halbs. 1 SächsVerf in der vom 27.5.1992 bis zum 31.12.2013 geltenden Fassung, siehe oben sub Fn. 1 und 3. Zur Kritik siehe nur Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 442 ff. m.w.N.

¹⁰⁰ § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) schreibt für Bund und Länder verbindlich vor, welche Haushaltsmittel als Investitionsausgaben zu veranschlagen sind. „Bildungsinvestitionen“ finden sich darin begrifflich nicht und lassen sich in dieser Pauschalität

j) Ausführungen zu Sinn und Zweck

Den „Kernzweck“ der Regelung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf erkennt Berlitz treffend: Er soll einer Überlastung künftiger Generationen durch eine Verlagerung nach Grund und ungefähre Höhe prognostizierbarer künftiger Versorgungslasten entgegenwirken.¹⁰¹ Gleich im Anschluss daran möchte Berlitz die Verfassungsnorm indes – aufs Neue – entwerfen, indem er vorbringt, dass dieser Kernzweck „skalierbar“ (d.h. also insbesondere in der Höhe offen für Veränderungen und Anpassungen) sei und bis zur Grenze der „Auskömmlichkeit“ Raum für eine Abwägung mit anderen Ausgabeerfordernissen lasse. Ein Überlastungsschutz gebiete weder eine vollständige Berücksichtigung zukünftiger Versorgungsaufwendungen noch deren vollständige Kapitaldeckung. Dies unterstrichen die Strukturen und Dotierungen der Vorsorgevermögen der anderen Bundesländer. Der potenzielle Nutzen einer Minderung der impliziten Staatsverschuldung im Teilbereich der Beamtenversorgung werde aufgezehrt, wenn ihm höhere kontraproduktive Effekte in anderen Teilbereichen gegenüberstünden. Eine vollständige Kapitaldeckung sei zudem 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.

Auch bei diesen Gedankengängen bleibt Berlitz tragfähige juristische Begründungen für seine Argumentation schuldig, warum die Vorgaben des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf aufweichbar und – *sit venia verbo* – gleichsam „weginterpretierbar“ sein sollen. Der Vergleich mit den Zukunftsentscheidungen des Bundes oder anderer Bundesländer führt jedenfalls vor dem Hintergrund der deutschen Bundesstaatlichkeit mit eigenständigen Landeskompetenzen im Bereich der Beamtenversorgung nicht weiter. Er ist rein rechtspolitischer Natur und führt für die Auslegung von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht weiter. Dies gilt auch für die Behauptung, dass dem Nutzen des Generationenfonds anderweit „kontraproduktive Effekte“ entgegenstünden, zumal Berlitz hier nicht durch Tatsachen zu substantiieren vermag, sondern eher finanzpolitische Thesen aufstellt. Dies gilt namentlich für seine Ausführungen zu „nichtlinearen Kosten- oder Aufwandseffekten unterlassener Nachhol-, Schadenspräventions- oder Transformationsinvestitionen“.

Wenn Berlitz vorbringt, dass das Ziel einer Vollfinanzierung künftiger Versorgungslasten „nicht treffsicher“ zu erreichen und deshalb das Risiko einer Fehlprognose („Zielübererfüllung“) gegeben sei, beschreibt er das Schicksal der meisten in die Zukunft gerichteten Normen. Unsicherheiten auf der Tatsachenebene aber können nicht dazu führen, dass das Vorsorgevolumen eines werthaltigen Sondervermögens durch Verfassungsauslegung „halbiert“ werden darf.

auch nicht durch Auslegung darunter subsumieren. Sie weisen nur dann investiven Charakter im haushaltsrechtlichen und damit auch im staatsschuldenrechtlichen Sinne auf, wenn sie sich unter eine der in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG aufgeführten Fallgruppen einordnen lassen. Allerdings ist sogar der langfristige Erfolg von „Bildungsinvestitionen“ zweifelhaft, wie die Deutsche Bundesbank zum Ansatz einer „vorsorgenden Haushaltspolitik“ bemerkt, siehe nur Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2011, S. 11.

¹⁰¹ Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 67.

III. Eigener Ansatz

Die vorgefundenen Auslegungsvorschläge Berlits für den Verfassungsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf verfolgen – wie gesehen – zum Teil mit ganz erheblichem Argumentationsaufwand überwiegend den Zweck, die daraus entspringenden verfassungsrechtlichen Vorgaben möglichst zu relativieren und zu minimieren. Um diese Tendenz zu neutralisieren, ist ein eigener Interpretationsansatz erforderlich.

1. „Vorsorge“

„Vorsorge“ meint seinem Wortsinn nach Vorkehrungen gegen künftige Sorge(n), d.h. die Anlegung eines Vorrats für ggf. magere Zeiten in der Zukunft durch Verzicht in der Gegenwart. Übertragen auf die Altersvorsorge soll mit gegenwärtig vorhandenen Finanzressourcen sparsam in dem Sinne umgegangen werden, dass sie nicht vollends verbraucht, sondern teilweise zurückgelegt (angespart und rentierlich angelegt) werden, um sie in späteren Phasen einsetzen und künftige Generationen auf diese Weise entlasten zu können.¹⁰²

Zugleich bildet „Vorsorge“ den zentralen Gegenstand oder Bezugspunkt in der Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf, aber auch von dessen Sätzen 2 und 3. Freilich ist dort von einer bestimmten Organisationsform, namentlich von einer rechtlich verselbständigten juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts, nicht die Rede. Allerdings verpflichtet Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf dazu, die vorgehaltenen (Finanz-)Mittel vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden. Damit scheidet die Unterhaltung einer Rücklage¹⁰³ im Kernhaushalt, d.h. im sächsischen Staatshaushalt, aus. In Betracht kommen stattdessen ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2, Art. 95 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf oder aber – wie seit dem 1. Mai 2006¹⁰⁴ und derzeit gemäß § 1 Abs. 2 SächsGFG – eine rechtlich verselbständigte juristische Person des öffentlichen Rechts in Form einer Anstalt oder ggf. auch einer Stiftung.

2. „Auskömmlich“

a) Wortlaut

Das Adjektiv „auskömmlich“ findet in der gegenwärtigen Alltagssprache weniger häufig Verwendung. Mit etwas Auskömmlichem kann der Betroffene „auskommen“, es genügt ihm – ohne dass eine weitere Unterstützung erforderlich wäre.

¹⁰² Zur Vorsorge im Umweltrecht siehe Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Komm. z. Grundgesetz, 105. EL August 2024, Art. 20a Rn. 114.

¹⁰³ Etwa im Sinne von § 7a Abs. 3 Nr. 6, § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 2, § 18 Abs. 4 und 9, § 25 Abs. 2 und 4, § 42 Abs. 1 Satz 1 oder § 62 SÄHO.

¹⁰⁴ Hierzu oben sub Abschnitt B 3.

Die Wortlautauslegung setzt „auskömmlich“ mit „ausreichend (zum Lebensunterhalt)“ gleich.¹⁰⁵ Als bedeutungsverwandte Ausdrücke werden hinlänglich, hinreichend, zufriedenstellend gelistet.¹⁰⁶ Dabei lässt nicht selten ein Zusammenhang mit einem wiederkehrenden Geldzufluss – einer Rente im weiteren Sinne – herstellen, nämlich bei der Auskömmlichkeit einer Ruhegeldes, eines sonstigen Einkommens, oder, noch allgemeiner formuliert: der Auskömmlichkeit der Finanzausstattung (Dotierung) zu einem bestimmten Verwendungszweck.

b) Systematik

Im rechtlichen Kontext fällt der Blick auf Art. 166 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern,¹⁰⁷ wonach jedermann das Recht hat, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen.¹⁰⁸ Geläufig ist das Kriterium der „Auskömmlichkeit“ auch im Unterhaltsrecht, insbesondere im Rahmen der Frage der Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten gemäß § 1603 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)¹⁰⁹ und des Maßes des Unterhalts nach § 1610 BGB.¹¹⁰ Hier wird der Gesichtspunkt des auskömmlichen Einkommens als Untergrenze verstanden, bis zu deren eine Unterhaltspflicht besteht.¹¹¹ „Auskömmlich“ meint mit anderen Worten so viel wie (noch) ausreichend im Gegensatz zu reichlich oder üppig.

Abgesehen davon ist der Begriff der „Auskömmlichkeit“ im Vergaberecht i.w.S. von Bedeutung. Dort brauchen nicht auskömmliche Angebote nicht berücksichtigt zu werden. Gemeint damit sind Angebote, die nicht angemessen oder derart ungewöhnlich niedrig sind, so dass es bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht realistisch erscheint, dass der Bieter den Auftrag zu den angebotenen Konditionen tatsächlich erbringen kann.¹¹² Auch insofern kommt dem Wort die Bedeutung von „ausreichend“ oder „sachangemessen“ zu.

¹⁰⁵ <https://www.duden.de/rechtschreibung/auskoemmlich> <16.2.2025>. So auch Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 10.

¹⁰⁶ Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/ausk%C3%B6mmlich> <16.2.2025>.

¹⁰⁷ Verfassung des Freistaates Bayern i.d.F. der Bek. vom 15.12.1998 (BayGVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (BayGVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642).

¹⁰⁸ Lindner, in: ders./Mösl/Wolff, Komm. z. Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 166 Rn. 3, weist auf die Vorläufervorschrift in Art. 163 Abs. 2 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1383) hin, die das Wort „Auskömmlichkeit“ allerdings nicht enthält.

¹⁰⁹ In der Fassung der Bek. vom 2.1.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

¹¹⁰ Vgl. z.B. OLG Brandenburg vom 29.2.2024, 9 UF 40/21, zit. bei Viefhues in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 10. Aufl., § 1603 BGB (Stand: 5.2.2025).

¹¹¹ Vgl. BGH, Urt. v. 20.11.1996, XII ZR 70/95, FamRZ 1997, 281 (285) = NJW 1997, 735 (736 f.).

¹¹² In diesem Zusammenhang besagt § 44 Abs. 1 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) vom 2.2.2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1), dass ein öffentlicher Auftraggeber vom Bieter Aufklärung zu verlangen hat, wenn der Preis oder die Kosten eines Angebots, auf das der Zuschlag erteilt werden soll, im Verhältnis zu der zu erbringenden Leistung „ungewöhnlich niedrig“, also nicht auskömmlich, erscheinen. Der Auftraggeber muss dann die Zusammensetzung des Angebots prüfen und die übermittelten Unterlagen berücksichtigen.

c) Genetik

aa) Fraktionsübergreifende Vorlage

Für die genetische (historische) Auslegung von Gewicht ist die Begründung des einschlägigen Gesetzentwurfs.¹¹³ Nach § 42 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags (GOLT)¹¹⁴ müssen Gesetzentwürfe schriftlich begründet sein. In Bezug auf das Verfassungsänderungsgesetz vom 11. Juli 2013 ist von besonderer Tragweite, dass der entsprechende Entwurf fraktionsübergreifend aufgrund einer gemeinsamen Initiative der CDU-Fraktion, der SPD-Fraktion, der FDP-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. April 2013 eingebracht wurde. Damit unterstützten vier Fraktionen mit 95 von 132 Abgeordneten des sächsischen Landtags die Initiative zur Verfassungsänderung – das waren rund 72 % der damaligen Mitglieder des Landtags. Die Gesetzesvorlage wurde denn auch in weniger als drei Monaten beraten und verabschiedet. Zudem fand sich die hier auszulegende Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf Wort für Wort bereits so im Entwurf; sie wurde also im Gesetzgebungsverfahren nicht verändert. Demzufolge ist davon auszugehen, dass sie jedenfalls innerhalb der vier Fraktionen der Gesetzesinitianten (CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen) politisch nicht umstritten war.

Die einschlägige Begründung des fraktionsübergreifenden Gesetzentwurfs vom 30. April 2013 lautete wie folgt:¹¹⁵

Die Regelung [des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf] dient damit der Generationengerechtigkeit. Die Vorsorge hat nach Maßgabe der gesetzlich bestehenden und über den Haushalt zu erfüllenden Versorgungsansprüche „auskömmlich“ zu sein. Ein verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Finanzierung aller individuellen Versorgungsansprüche aus diesem Fonds ist damit nicht verbunden. Der Zweck, Vorsorge für künftige Versorgungsfälle zu treffen, begrenzt die Fondsdotierung. Die Versorgungsansprüche selbst garantiert die Regelung nicht; der Gestaltungsspielraum, den Art. 91 SächsVerf bzw. Art. 33 Abs. 5 GG dem Versorgungsgesetzgeber belässt, bleibt unberührt. Ein individuell einklagbares Recht entsteht aus der Regelung nicht; insoweit gelten die allgemeinen Bestimmungen des Beamten- und Richterversorgungsrechts.

bb) Kein Gebot einer vollständigen Finanzierung?

Interessant hinsichtlich des Adjektivs „auskömmlich“ ist die Differenzierung hin zu „vollständig“. Jedenfalls die Verfasser der Entwurfsbegründung wollten in das Wort „auskömmlich“ kein verfassungsrechtliches Gebot einer vollständigen Fi-

¹¹³ BVerfGE 122, 248 (283 – Sondervotum); BVerfGE 149, 126 (155, Rn. 75); jüngst BVerfG, Beschl. v. 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rn. 132 m.w.N.; a.A. noch BVerfGE 1, 299 (312) – Erstes Wohnungsbaugesetz; krit.: BVerwG, Beschl. v. 26.6.2024, NZA 2024, 1517 Rn. 17.

¹¹⁴ Geschäftsordnung des Landtags des Freistaates Sachsen (GO) für die 5. Wahlperiode vom 29.9.2009 (SächsABl. S. 1887), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 20.4.2011 (SächsABl. S. 858). Die Vorschrift des § 42 Abs. 1 Satz 2 GOLT entspricht derjenigen der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags für die 8. Wahlperiode vom 1.10.2024, SächsABl. S. 1202.

¹¹⁵ LT-Drs. 5/11838, S. 15.

finanzierung aller individuellen Versorgungsansprüche aus dem Generationenfonds hineinlesen. Folgt man dem, soll Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf keine verfassungsrechtliche Pflicht dazu begründen, alle einfachgesetzlich begründeten Ansprüche auf Versorgung und Beihilfe aus „diesem Fonds“, d.h. aus dem Generationenfonds, zu finanzieren. Offen bleibt dabei allerdings die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen der verfassungsrechtlichen Pflicht auf Vorhaltung einer auskömmlichen Vorsorge entsprochen ist. Hierzu bieten sich zwei Herangehensweisen an:

- (1) Zum einen ließe sich daran denken, dass die Gesamtheit der Versorgungsleistungen an sächsische Beamte¹¹⁶ nicht zur Gänze aus dem Generationenfonds gespeist werden müsse, sondern von Verfassungen wegen nur ein bestimmter, aber eben „auskömmlicher“ Anteil (im Folgenden: „Quotenlösung“).
- (2) Abweichend davon kann Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf so verstanden werden, dass die Vorschrift zwar grundsätzlich dazu verpflichtet, die Versorgungsansprüche in voller Höhe mit der „Rücklage“ des Generationenfonds zu unterlegen (Vollfinanzierung), dass allerdings nicht alle einfachgesetzlich begründeten Ansprüche so behandelt werden müssen, dass also insbesondere die Ansprüche bestimmter Landesbeamtengruppen, differenziert etwa nach Einstellungsdatum, von Verfassungen wegen ausgespart werden dürfen (im Folgenden: „Kohortenlösung“).

cc) „Quotenlösung“

Das Problem der „Quotenlösung“ liegt darin, dass vollkommen offen bleibt, welcher Finanzierungsanteil (welcher Prozentsatz, welche Quote) denn „auskömmlich“ im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf sein soll, wenn eine Vollfinanzierung abgelehnt wird. Damit leidet diese Herangehensweise unter einer verfassungsrechtlichen Maßstabslosigkeit. In der Folge besteht die Gefahr, dass diese Maßstabslosigkeit durch das rechtspolitische Bauchgefühl des jeweiligen Interpreten, also rein subjektiv und deshalb mit dem Risiko der Willkür behaftet, gefüllt wird.

dd) „Kohortenlösung“

Die „Kohortenlösung“ vermeidet die Gefahr einer rein subjektiv motivierten Auslegung des Adjektivs „auskömmlich“, wie sie im Rahmen der „Quotenlösung“ zu erwarten steht. Denn die „Kohortenlösung“ geht grundsätzlich von einer Vollfinanzierung der Versorgungslasten aus. Auf dieser Basis lässt sich die Herausnahme der Finanzierung der Versorgungsleistungen für bestimmte Beamtenkohorten aus der Fondsfinanzierung rationaler begründen und überprüfen.

Für ein solches Verständnis streitet auch eine Betrachtung der Entwicklung des sächsischen Generationenfonds: Das Verfassungsänderungsgesetz, mit dem auch Art. 95 Abs. 7 Satz 1 Aufnahme in die Sächsische Verfassung fand, wurde am 30. April 2013 als Entwurf in den Sächsischen Landtag eingebracht und am 11. Juli 2013 dort beschlossen. Nur wenige Monate vorher, am 13. Dezember

¹¹⁶ Zu den sächsischen Richtern siehe Fn. 32.

2012, hatte derselbe Landtag der 5. Wahlperiode das Gesetz über den Generationenfonds des Freistaates Sachsen beschlossen.¹¹⁷ Mit dieser Neuregelung der Finanzierung der Beamtenvorsorge bekräftigte der Landesgesetzgeber das Ziel, für alle ab dem 1. Januar 1997 in den Dienst des Freistaates Sachsen berufenen Beamten eine finanzielle *Vollvorsorge* durch eine Kapitaldeckung vorzunehmen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsGFG – Vollfinanzierung).¹¹⁸ Damit bestätigte der Landtag den Systemwechsel hin zu einer Zukunftsvorsorge, bei deren laufender Besparung die auf das Land zukommenden Versorgungsverpflichtungen *vollständig* finanziert würden.

Keine Vollfinanzierung war nach Ansicht des damaligen Landtags indessen hinsichtlich der Landesbeamten¹¹⁹ darstellbar, die vor dem 1. Januar 1997 eingestellt worden waren und deren Quote damals (d.h. in den Jahren 2012 und 2013) rund 70 % der aktiven Beamten betrug. Insoweit hatte sich der einfache Landesgesetzgeber vor der Verfassungsänderung für eine Teilfinanzierung entschieden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsGFG). Insoweit sollte mit der „Rücklage“¹²⁰ des Generationenfonds zumindest ein Teil der ab 2018 anfallenden finanziellen Lasten für Versorgungsausgaben und Beihilfen abgedeckt werden. Für diese Beamtenkohorten lehnte der Landesgesetzgeber eine vollständige Kapitaldeckung ab, weil die dafür notwendigen Nachzahlungsbeträge als nicht finanzierbar angesehen wurden.¹²¹

Vor diesem Hintergrund liegt die Entscheidung für die zweite Auslegungsvariante von „auskömmlich“ nach Maßgabe der „Kohortenlösung“ nahe: Sie vermag die Intentionen des einfachen Landesgesetzgebers zwanglos mit der Formulierung von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf vereinbaren. „Auskömmlich“ bedeutet in diesem Sinne demnach grundsätzlich vollständig, lässt aber Raum für die Ausnahme bestimmter Beamtenkohorten, deren Versorgungsansprüche namentlich aufgrund ihrer frühen Einstellung in den Landesdienst durch den Generationenfonds nicht vollumfänglich erfüllt werden können.

d) Telos

aa) Kritische Betrachtung im Allgemeinen

Die teleologische Auslegung kommt auf den ersten Blick überaus „objektiv“ und „logisch“ daher, ist aber gemeinhin die trügerischste. Denn Objektivität als solche gibt es nicht, weil jede Erkenntnis stets individuell, also subjektiv erfolgt. Eine Auslegung, die sich selbst mit der Weihe der „Objektivität“ versieht, birgt die Gefahr, dass der Interpret sein Vorverständnis und seine politischen Ziele versteckt einfließen lässt. Solchermaßen droht Auslegung zur „Hineinlegung“ zu werden,¹²²

¹¹⁷ Art. 3 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2013/2014 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 – HBG 2013/2014) vom 13.12.2012 (SächsGVBl. S. 725, 726).

¹¹⁸ Hierzu und zum Folgenden LT-Drs. 5/9950, S. 78. Siehe ausführlicher oben sub B 6, zu den Vorgängerregelungen sub B 4 und 5.

¹¹⁹ Zu den Richtern des Freistaates Sachsen siehe Fn. 32.

¹²⁰ Siehe die Bemerkung in Fn. 13.

¹²¹ LT-Drs. 5/9950, S. 78.

¹²² Vgl. auch Goethe: „Im Auslegen seid frisch und munter! Legt ihrs nicht aus, so legt was unter“, aus: *Zahme Xenien*, 2. Buch, 1821.

auf unredliche Weise getarnt durch das Wort „objektiv“.¹²³ Dazu hat auch die frühere und – so darf man hoffen – überholte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beigetragen, dessen Richter es sich nicht selten herausnahmen, ihre rechtspolitischen Ansichten hinter einer vermeintlichen Objektivität zu verstecken:

Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist.¹²⁴

Davon scheint das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit abzurücken:

Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den (subjektiven oder objektivierten) Willen des Gesetzgebers [...]. Erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes wird die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf. Seine Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall auch unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 96, 375 [394 f.]). In keinem Fall darf richterliche Rechtsfindung das gesetzgeberische Ziel der Norm in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen oder an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers gar eine eigene treten lassen (vgl. BVerfGE 78, 20 [24] m.w.N.).

Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zugrunde liegt, kommt neben den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes auch dem Verständnis der Vorschrift in der Praxis [...] eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu.¹²⁵

bb) Auskömmlichkeit als Vorsorge, mit der der Freistaat Sachsen auskommt

Die Gewichtung des gesetzgeberischen Willens bei der teleologischen Auslegung, dem sich der Richter (und, so wird man ergänzen dürfen, auch der sonstige Gesetzesausleger) nicht entgegenstellen darf, ist durchweg zu begrüßen, desgleichen die Bedeutung der Gesetzgebungsmaterialien. Und dort ist für den vorliegenden Fall zu lesen:¹²⁶

Eine nachhaltige Haushaltspolitik erfordert neben der Einführung des Neuverschuldungsverbotes die Berücksichtigung der impliziten Verschuldung. Zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit wird daher der Vorsorgefonds in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf neu verfassungsrechtlich abgesichert.¹²⁷

¹²³ Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, 16. Aufl. 2024, Rn. 209 m.w.N.

¹²⁴ BVerfGE 1, 299 (312) – Erstes Wohnungsbaugesetz; vgl. auch BVerfGE 54, 277 (297 f.) – Revisionen; BVerfGE 62, 1 (45) – Vertrauensfrage I; BVerfGE 88, 145 (166 f.) – Konkursverwaltungsvergütung.

¹²⁵ BVerfGE 122, 248 (283 f. – Sondervotum) – Rügeverkümmern.

¹²⁶ Siehe im Übrigen bereits oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 2 c bb.

¹²⁷ LT-Drs. 5/11838, S. 3.

[Dort] werden die verfassungsrechtliche Festschreibung des bestehenden Vorsorgefonds für künftige Versorgungsempfänger, das Verbot zweckwidriger oder vorzeitiger Entnahmen sowie das Gebot der auskömmlichen Vorsorge für den Vorsorgefonds geregelt.¹²⁸

Unstreitig dürfte damit sein, dass der Zweck von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf darin besteht, künftige Haushalte des Freistaates Sachsen dadurch von Versorgungs- und Beihilfeausgaben für die im Ruhestand befindlichen Landesbeamten¹²⁹ zu entlasten, dass bereits in der Gegenwart Finanzmittel gebildet werden, die in der Zukunft eingesetzt werden sollen. Es geht um eine finanzielle Vorsorge. Hierfür spricht auch die vom selben Landtag nur ein gutes halbes Jahr zuvor getroffene Feststellung:

Die Ausgaben für die Versorgung künftiger Versorgungsempfänger und die den Versorgungsempfänger zu gewährenden Beihilfen werden sich in den kommenden Jahren weiter vervielfachen. Entsprechend den vorliegenden versicherungsmathematischen Berechnungen externer Dritter werden die nominalen Versorgungsausgaben und die den Versorgungsempfängern zu gewährenden Beihilfen von rund 134 Mio. EUR in 2012 auf rund 2,4 Mrd. EUR im Jahr 2069 ansteigen. Da diese Ausgaben grundsätzlich aus den laufenden Haushalten zu finanzieren sind, werden die zukünftigen Staatshaushalte im Ergebnis erheblich belastet werden. Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass diese Lasten in Sachsen aufgrund der demografischen Entwicklung zukünftig durch weniger Einwohner finanziert werden müssen.¹³⁰

Streitig ist das Ausmaß dieser Vorsorge, d.h. die Höhe der „Rücklage“,¹³¹ sowie ggf. deren zeitliche Bindung. Die Antwort auf diese Frage hängt vom Verständnis des Verfassungsbegriffs der „auskömmlichen Vorsorge“ ab, zu deren Vorhaltung der Freistaat Sachsen durch Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf verpflichtet wird. Eine Vorsorge ist dann auskömmlich, wenn der Freistaat Sachsen damit „auskommt“, d.h. wenn er nicht gezwungen ist, auf andere Finanzierungsquellen zurückzugreifen. Damit fordert Art. 95 Abs. 7 SächsVerf im Ausgangspunkt die Vollfinanzierung. Bei unbefangener teleologischer Betrachtungsweise lässt sich nicht feststellen, dass die Vorschrift daneben einen anderen, gar einen besonderen Zweck von Verfassungsrang verfolgt als die „auskömmliche Vorsorge“, der geeignet wäre, ebendiese „Auskömmlichkeit“ einzuschränken oder gar auf die Hälfte des Erforderlichen zu reduzieren. Insbesondere ein „Halbdeckungsgrundsatz“¹³² ist nicht nachweisbar, und zwar weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich.

Wenn andere Zwecke behauptet und herangezogen werden wollten, wäre zunächst deren Verfassungsrang zu verifizieren. Dies unterstellt, stünde einer Verringerung der grundsätzlichen Vollfinanzierung die Wortlautgrenze der „Aus-

¹²⁸ LT-Drs. 5/11838, S. 4.

¹²⁹ Zu den Richtern des Freistaates Sachsen siehe Fn. 32.

¹³⁰ LT-Drs. 5/9950 vom 29.8.2012, S. 78.

¹³¹ Vgl. hierzu Fn. 13.

¹³² Hierzu oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub II 2 c und I 3 g.

kömmlichkeit“ entgegen: Wenn der Freistaat Sachsen mit der Vorsorge „auskommen“ soll, dann darf er jedenfalls grundsätzlich nicht darauf angewiesen sein, zusätzlich eine Finanzierung aus laufenden Haushaltsmitteln beizusteuern. Vor diesem Hintergrund sind alle Versuche, Art. 95 Abs. 7 SächsVerf seines Zwecks der „auskömmlichen Vorsorge“ zu entledigen, zurückzuweisen. Unter einer auskömmlichen Vorsorge ist grundsätzlich¹³³ eine Vollfinanzierung der betreffenden Beamtenkohorten zu verstehen.

IV. Ergebnis zu Frage Nr. 1

Der Rechtsbegriff der „auskömmlichen Vorsorge“ ist grundsätzlich im Sinne einer vollständigen Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche durch das Vorsorgevermögen des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf (den Generationenfonds) auszulegen.

Ausnahmen können vorgenommen werden hinsichtlich der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche bestimmter Gruppen (Kohorten) von Beamten und Richtern des Freistaates Sachsen, namentlich soweit für diese in haushaltswirtschaftlich zumutbarer Weise nachträglich keine entsprechende Vorsorge mehr gebildet werden kann.

¹³³ Zu Ausnahmen siehe Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 2 c dd.

Zu Frage Nr. 2:

Nach welchen Grundsätzen ist die Vorsorge für Versorgungsansprüche der Höhe nach zu bestimmen?

I. Verfassungstext als Ausgangspunkt

Für die Bestimmung der Grundsätze der Vorsorge für die Versorgungsansprüche ist – wie schon bei Frage Nr. 1 – in erster Linie der Text des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf maßgeblich. Danach hat der Freistaat Sachsen eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vorzuhalten. Weitere Vorgaben liefert die Sächsische Verfassung nicht unmittelbar.

II. Einfachgesetzliche Rechtslage

Einfachgesetzlich werden die Grundsätze der Vorsorge für die Versorgungsansprüche seit dem 1. Januar 2013 durch das Gesetz über den Generationenfonds des Freistaates Sachsen geregelt.¹³⁴ Danach obliegt die Bildung einer „Rücklage“¹³⁵ für die Entlastung des sächsischen Staatshaushalts (Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf) von den Finanzlasten der Beamtenversorgung¹³⁶ und der zugehörigen Beihilfeleistungen dem „Generationenfonds“ als rechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Dresden in der Trägerschaft und unter der Aufsicht des Freistaates Sachsen (§ 1 Abs. 2 SächsGFG). Für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Anstalt gelten die §§ 105 bis 111 der Sächsischen Haushaltsordnung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SächsGFG). Die Anstalt bildet zwei voneinander getrennte „Rücklagen“:

- die erste zur Vollfinanzierung der Versorgungsleistungen der Versorgungsempfänger, deren Ansprüche auf einem *ab* dem 1. Januar 1997¹³⁷ begründeten Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen (im Folgenden: Neueinstellungen) beruhen,
- die zweite zur Teilfinanzierung¹³⁸ der entsprechenden Leistungen für die künftigen Versorgungsempfänger, deren Ansprüche auf einem *vor* dem 1. Januar 1997 begründeten Dienstverhältnis beruhen (im Folgenden: Alteinstellungen).

¹³⁴ Zur Vorgeschichte siehe sub B 2 bis 5.

¹³⁵ Siehe die Bemerkung in Fn. 13.

¹³⁶ Zur Versorgung der sächsischen Richter siehe Fn. 32.

¹³⁷ So seit dem Inkrafttreten von § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsFinFG in der Fassung von Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 und 2008 am 1.12.2006, näher oben sub Abschnitt B 4.

¹³⁸ Das Adverb „teilweise“ wird in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsGFG grammatikalisch unrichtig als Adjektiv verwendet und dekliniert.

Nach § 4 Abs. 2 SächsGFG sind die der Anstalt insgesamt zugeführten Mittel einschließlich der Erträge bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen. Gebildet werden die „Rücklagen“ gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 SächsGFG aus regelmäßigen und sonstigen Zuführungen des Freistaates Sachsen und den daraus erzielten Erträgen.

Die Höhe der regelmäßigen Zuführungen zur ersten „Rücklage“ (Vollfinanzierung) bestimmt sich nach § 5 Abs. 2 SächsGFG auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen eines unabhängigen Gutachters nach Prozentsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben für die ab dem 1. Januar 1997 erfolgten Neueinstellungen. Dabei regelt das Staatsministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung das Nähere zur Höhe und zum Zeitpunkt der Zuführungen.¹³⁹ Die versicherungsmathematischen Berechnungen sind bei sich ändernden Verhältnissen entsprechend anzupassen. Sofern sich hieraus neben den regelmäßigen Zuführungen ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf ergibt, sollen sonstige Zuführungen nach Maßgabe des Haushaltsplanes erfolgen. Die Berechnungen sind spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit der letzten Berechnung zu erstellen.

Nach § 5 Abs. 3 SächsGFG bestimmt sich die Höhe der regelmäßigen Zuführungen zur zweiten „Rücklage“ (Teilfinanzierung) nach bestimmten Prozentsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben für die vor dem 1. Januar 1997 erfolgten Alteinstellungen. Sonstige Zuführungen zur Teilfinanzierung können jederzeit nach Maßgabe des Haushaltsplanes erfolgen.

Für die Neueinstellungen (ab dem 1. Januar 1997) erstattet die Anstalt (der Generationenfonds) dem Freistaat Sachsen die erforderlichen Haushaltsausgaben vollständig (§ 6 Abs. 1 SächsGFG). Für die Alteinstellungen (vor dem 1. Januar 1997) erstattet die Anstalt dem Freistaat Sachsen einen Teil der erforderlichen Haushaltsausgaben, allerdings grundsätzlich erst nach dem 31. Dezember 2017. Die Höhe der Teilerstattungen errechnet sich durch Multiplikation der erforderlichen Haushaltsausgaben mit einem Faktor, der sich aus dem Verhältnis der Höhe der in der Teilfinanzierung vorhandenen Mittel zur Höhe des Teilwertes für die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen errechnet (§ 6 Abs. 2 SächsGFG). Diese Erstattungen werden in der Überschrift des § 6 SächsGFG als „Entnahmen aus den Rücklagen“ bezeichnet.

III. Ansichten anderer Gutachter

1. Zur Auffassung von Desens

Nach Ansicht von Marc Desens gibt die Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf eine *exakte Vollfinanzierung* vor („*erstes Teilziel*“). Das entspreche dem Normzweck, nämlich der Herstellung einer haushaltsrechtlich motivierten „Generatio-

¹³⁹ Siehe die Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 13.12.2012 (SächsGVBl. S. 725, 734).

nengerechtigkeit“. Diese werde idealerweise erfüllt, wenn die Versorgungsansprüche beim Eintritt in den Ruhestand durch *gleichmäßige (periodengerechte)* Zuführungen während der aktiven Dienstzeit vollfinanziert werden („*zweites Teilziel*“). Eine Verfehlung dieser Ziele durch eine Über- oder Unterfinanzierung sei gleichermaßen nicht erwünscht.¹⁴⁰

In diesem Rahmen spricht sich Desens zwar dagegen aus, dass die in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf enthaltenen Vorgaben ausschließlich so zu konkretisieren seien, wie dies zuvor im sächsischen Generationenfondsgesetz geschah.¹⁴¹ Hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber gewollt, dass eine auskömmliche Vorsorge zwingend auf der „Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen eines unabhängigen Gutachters“ (also eines Aktuars¹⁴²) zu erfolgen hat, hätte er dies auch in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ausdrücklich verfassungsrechtlich regeln können. Unabhängig davon ergäben sich aber bereits aus der Zielvorgabe mathematisch gesicherte Erkenntnisse, die bei der Findung einer zielführenden Methode zu berücksichtigen seien. Gesichert sei insoweit insbesondere, in welchem Verhältnis der Kapitalanteil (= Zuführungen bis zum Eintritt des Ruhestands) zum „Gesamtversorgungsanspruch“ und zum Ertragsanteil steht. Insofern gelte: Der Kapitalanteil entspreche der Differenz aus „Gesamtversorgungsanspruch“ abzüglich Ertragsanteil.

Die konkrete Höhe der erforderlichen Zuführungen werde, so Desens weiter, neben dem Personalstand wesentlich von dem im Kapitaldeckungsverfahren zugrunde gelegten Rechnungszins beeinflusst.¹⁴³ Je höher der Rechnungszins angesetzt werde, desto niedriger seien der Kapitalanteil und damit die Zuführungen zum Generationenfonds. In diesem Rahmen sei die Ausrichtung des Rechnungszinses an historischen, langfristigen Kapitalmarktentwicklungen verfassungskonform, wenn dadurch im Sinne einer haushaltsrechtlichen Generationengerechtigkeit eine Vollfinanzierung erreicht werde, die periodengerecht finanziert werde.¹⁴⁴ Sollte jedoch offenkundig werden, dass durch eine solche Ausrichtung des Rechnungszinses das Ziel der Vollfinanzierung schwerwiegend (d.h. ab einer Abweichung von mehr als 20 %) verfehlt werde, müsse zwingend mit einer zieladäquaten Absenkung des Rechnungszinses und einhergehender Erhöhung der jährlichen Zuführungen gegengesteuert werden.

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf lasse keine befristete Verschiebung der Zuführungen an den Generationenfonds aufgrund der derzeitigen Niedrigzinsphase zu, um die so temporär eingesparten Haushaltsmittel bspw. für Investitionen und damit einhergehend zur Steigerung der zukünftigen Einnahmebasis einzusetzen.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Hierzu und zum Folgenden Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 7.

¹⁴¹ Desens (Fn. 140), S. 12.

¹⁴² Vgl. hierzu etwa § 141 des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz – VAG) vom 1.4.2015 (BGBl. I S. 434), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 27.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438).

¹⁴³ Desens (Fn. 140), S. 3.

¹⁴⁴ Desens (Fn. 140), S. 8 f.

¹⁴⁵ Desens (Fn. 140), S. 9.

2. Zur Auffassung von Berlit

Mit den Auffassungen von Marc Desens aus dem Jahr 2020 setzt sich Uwe-Dietmar Berlit in seinem über vier Jahre später gefertigten Rechtsgutachten vom Juni 2024 nicht auseinander – obwohl er in weiten Teilen eine abweichende Meinung vertritt. Berlit hält nämlich dafür, dass Art. 95 Abs. 7 SächsVerf eine vollständige, (gar) versicherungsmathematische Absicherung aller künftigen Versorgungslasten (oder doch bezogen auf die Mehrzahl) der künftigen Versorgungsempfänger bereits nach seinem Wortlaut nicht verlange.¹⁴⁶ Und weiter: Auch eine politische Leitentscheidung hin zu einer vollständigen Kapitaldeckung und/oder deren Vervollständigung in einer rechtsfähigen, öffentlich-rechtlichen Organisationseinheit lasse sich dem Begriff „auskömmlich“ nicht entnehmen. Eine substanziierte Begründung bleibt Berlit dabei freilich schuldig.

IV. Eigener Ansatz

1. Sicherstellung von Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit

Die zentrale Aussage der Verfassung des Freistaates Sachsen zur Bestimmung der Höhe der Vorsorge zur Finanzierung der Beamtenversorgung ist und bleibt das Adjektiv „auskömmlich“ in Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf. Damit wird der Freistaat verpflichtet, eine Vorsorge vorzuhalten, mit der er „auskommt“, die als solche zur Finanzierung der Versorgungslasten hinreicht, grundsätzlich ohne dass andere Quellen „angezapft“, insbesondere ohne dass Finanzmittel aus dem Kernhaushalt (dem sächsischen Staatshaushalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf) zugeschossen werden müssen. Zurückzuweisen ist die Annahme von Berlit, eine hälftige Deckung der Versorgungslasten durch den Generationenfonds („Halbdeckungsgrundsatz“) reiche von Verfassungs wegen aus.¹⁴⁷

Diese Verfassungspflicht ist durch den einfachen Landesgesetzgeber (Art. 95 Abs. 8 SächsVerf) sowie im Anschluss daran durch die Verwaltung (namentlich durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen) umzusetzen. Hierfür gibt die Verfassung jedenfalls ihrem Wortlaut nach keinen bestimmten Weg (keine spezifische Methode) vor, wie die auskömmliche Vorsorge sicherzustellen ist. *Insoweit* steht dem sächsischen Landtag ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu – allerdings nur im Ausgangspunkt.¹⁴⁸ Denn der Landesgesetzgeber hat die Verfassungspflicht der „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge im Sinne einer grundsätzlichen Vollfinanzierung zu beachten und dauerhaft sicherzustellen, ebenso den Anspruch der Generationengerechtigkeit.¹⁴⁹ Generationengerechtigkeit wird

¹⁴⁶ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 55.

¹⁴⁷ Siehe oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub II 2 d und II 3 g.

¹⁴⁸ Berlit (Fn. 146), S. 56, spricht hier von einem „breiten, lediglich willkürfrei auszufüllenden Gestaltungsspielraum“, was angesichts der Vorgabe der „Auskömmlichkeit“ als zu weit gegriffen erscheint.

¹⁴⁹ Zur Bedeutung der Generationengerechtigkeit siehe LT-Drs. 5/11838, S. 3 und 15; Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmli-

erreicht, wenn die Zuführungen aus dem sächsischen Staatshaushalt möglichst gleichmäßig und periodengerecht erfolgen, so dass alle relevanten Haushalte gleichmäßig belastet werden.¹⁵⁰ Unzulässig sind daher politische Einflussnahmen, die gegenwartszentriert sind und deshalb das Risiko bergen, die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge und die Generationengerechtigkeit ihrer Aufbringung zu verfehlen. Vor diesem Hintergrund stellt insbesondere die Ermittlung der erforderlichen Zuführungen an die „Rücklage“ (den Generationenfonds) ein komplexeres Unterfangen dar. Die Heranziehung versicherungsmathematischer Grundsätze¹⁵¹ ist geeignet, diese Anforderungen zu erfüllen,¹⁵² da diese vergleichsweise „politikfrei“ und daher „objektiv“ sind. Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine andere Methode, so hat er darzutun, wie diese Methode die Vorgaben der Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit sicherstellt. Gelingt ihm dies nicht, sind die zugrundeliegenden Normen sowie das sich darauf gründende oder unabhängig davon erfolgende Verwaltungshandeln verfassungswidrig; wegen der Verfassungspflicht aus Art. 95 Abs. 7 SächsVerf hat der Landesgesetzgeber diesfalls nachzubessern.

2. Einfluss von Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf

Zu prüfen bleibt, ob Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf an dem soeben gefundenen Ergebnis etwas ändert oder weitere Maßgaben liefern kann. Danach ist bei der Entnahme von Mitteln aus dem Vorsorgevermögen das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen.¹⁵³

Nach Ansicht von Berlit und Porzucek sperrt Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf einen „indirekten Finanzierungszugriff für allgemeine Haushaltszwecke durch grob überproportionale Mittelentnahmen im Rahmen der Zweckbindung“. Im Übrigen sprechen sie sich dagegen aus, dass der Mittelabfluss strikt an das Verhältnis zwischen „Kapitalstock“ und Versorgungspflichten zu binden sei. Ein Zuführungs- oder Niveauerhaltungsgebot bzgl. des Fonds bestehe nicht. Bis zur „Auskömmlichkeitsgrenze“, d.h. nach ihrer Meinung bis zur hälftigen Absicherung,¹⁵⁴ bleibe Raum für eine (relative) Abschmelzung des Fonds durch zweckkonforme Entnahmen und Zuführungsverzicht oder -absenkung.¹⁵⁵ Dies begründet Berlit damit,

chen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 7 f., 20 ff.; zurückhaltender Berlit (Fn. 146), S. 57. Siehe allgemeiner Kunzmann, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 10 Rn. 10.

¹⁵⁰ So auch Desens (Fn. 149), S. 7 ff., 20 ff.

¹⁵¹ Hierzu Heubeck AG, Versicherungsmathematisches Gutachten zum Generationenfonds Sachsen, 7.7.2022.

¹⁵² Näher zu notwendigen Abgrenzungen zu privaten Versicherungsunternehmen Desens (Fn. 149), S. 14 ff.

¹⁵³ Lichdi/Harzendorf, SächsVBl. 2013, 201 (213), berichten, dass im Gesetzgebungsverfahren die „Stelle zur Vorprüfung des Gesetzentwurfs“ darauf hingewiesen habe, die Formulierung „Entnahme der Mittel“ meine vollständige Entnahme. Dies wurde im Landtag indes nicht weiterverfolgt und stellt auch keinen zwingenden Schluss dar.

¹⁵⁴ Zur Kritik siehe oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub II 3 g.

¹⁵⁵ Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 64.

dass Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf lediglich ein Berücksichtigungsgebot, nicht aber ein Beachtensgebot aufstelle.¹⁵⁶

Dem kann nicht gefolgt werden: Zwar ist die juristisch-dogmatische Unterscheidung zwischen „beachten“ und „berücksichtigen“ geläufig und anerkannt.¹⁵⁷ Gleichwohl kommt es bei der Auslegung einer Norm auf den eindeutig erkennbaren Willen des Gesetzgebers an.¹⁵⁸ Dieser ist hier anhand der Begründung des Entwurfs zum verfassungsändernden Gesetz klar auszumachen: Mit Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf sollte in der Verfassung verankert werden, dass eine Erstattung der angesparten Finanzmittel grundsätzlich nur in dem Maße erfolgen kann, wie eine entsprechende Vorsorge betrieben wurde.¹⁵⁹ Wenn aber auf das „Maß“ zu achten ist, dann wäre es unverständlich, dass Überentnahmen vorgenommen oder aber dass Zuführungen abgesenkt oder gar unterlassen werden dürfen. Abgesehen davon ist der von Berlitz an dieser Stelle wiederholt behauptete Halbdeckungsgrundsatz als Untergrenze der Fondsdotierung erneut als haltlos zurückzuweisen.¹⁶⁰ Deswegen sind Entnahmen in ihrer Höhe grundsätzlich nur nach dem Verhältnis zwischen dem Bestand des Vorsorgevermögens und den Versorgungspflichten zulässig. Folglich vermag Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf an dem Gebot der auskömmlichen Vorsorge in Satz 1 der Vorschrift nichts zu ändern.

V. Ergebnis zu Frage Nr. 2

Hinsichtlich der Höhe der gemäß Art. 95 Abs. 7 SächsVerf zu treffenden Vorsorge für die Bewältigung der Versorgungslasten wird der Freistaat Sachsen verpflichtet, aufgrund von Zuführungen aus dem Staatshaushalt eine – jedenfalls haushaltsmäßig – verselbständigte Finanzmasse¹⁶¹ vorzuhalten, mit der er „auskommt“, die zur Bestreitung der Versorgungslasten hinreicht, grundsätzlich ohne dass Finanzmittel aus dem Kernhaushalt zugeschossen werden müssen.

Bei der Verteilung der Zuführungen ist die Generationengerechtigkeit zu beachten. Dies bedeutet, dass die Zuführungen möglichst periodengerecht und damit grundsätzlich gleichmäßig erfolgen müssen.

Bei der Ermittlung und Festlegung der Methode, wie „Auskömmlichkeit“ in diesem Sinne herzustellen ist, steht dem sächsischen Landtag nur ein begrenzter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (Art. 97 Abs. 8 SächsVerf). Die Heranziehung versicherungsmathematischer Berechnungsweisen ist von Verfassungswegen zu befürworten. Entscheidet sich der Gesetzgeber anders, so obliegt ihm

¹⁵⁶ Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 57.

¹⁵⁷ Vgl. nur BVerfGE 148, 296 (346, Rn. 119) m.w.N.

¹⁵⁸ Siehe oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III d aa.

¹⁵⁹ LT-Drs. 5/11838, S. 16.

¹⁶⁰ Siehe dazu näher oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub II 2 c, I 3 g und III 2 d bb.

¹⁶¹ Näher dazu oben in Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 1.

die Darlegungslast, dass seine Methode die verfassungsrechtlichen Gebote der Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit wahrt.

Zu Frage Nr. 3:

Sind von dem Gebot nach Satz 1 des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf auch vor Inkrafttreten der Regelung (1. Januar 2014) entstandene Versorgungsansprüche umfasst?

I. Verfassungstext als Ausgangspunkt

1. Doppelter Zukunftsbezug

Den vorrangigen Maßstab für die Beantwortung der Frage bildet wiederum Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf. Danach hat der Freistaat Sachsen eine auskömmliche Vorsorge für *künftig* entstehende Ansprüche der *künftigen* Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vorzuhalten (Hervorhebung nur hier).

Auffällig ist dabei, dass in diesem Satz zweimal das Wort „*künftig*“ Verwendung findet. Bedeutung erlangt dieser doppelte Zukunftsbezug deshalb, weil Art. 95 Abs. 7 in der Ursprungsfassung der Sächsischen Verfassung vom 27. Mai 1992¹⁶² nicht enthalten war, sondern erst durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11. Juli 2013 eingefügt wurde.¹⁶³ Gemäß Art. 2 dieses Gesetzes trat die Vorschrift am 1. Januar 2014 in Kraft. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Vorsorgeverpflichtung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nur die – aus der Sicht des 1. Januar 2014 – *künftig*, also ab dem 1. Januar 2014 entstehenden Ansprüche der *künftigen* Versorgungsempfänger umfassen soll. Dies bedarf freilich der genaueren Untersuchung.

2. Intendierte Personengruppe(n)

Zu klären ist zum einen, auf welche Personengruppe(n) sich Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf bezieht. Künftige Versorgungsempfänger sind offensichtlich diejenigen Beamten und Richter im Dienst des Freistaates Sachsen, die – bezogen auf den 1. Januar 2014 – „*künftig*“, also nach diesem Stichtag in den Ruhestand treten und die aus diesem Grunde kraft Gesetzes¹⁶⁴ gegen den Freistaat Sachsen einen Anspruch auf Versorgungsleistungen erhalten. Hingegen kann es auf den Zeitpunkt des Eintritts dieser Personen in den Dienst des Freistaates Sachsen (in aller Regel durch Ernennung¹⁶⁵) nicht ankommen. Wäre dies vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollt gewesen, so wäre eine andere Formulierung zu erwarten gewesen, etwa „Ansprüche der künftigen“ bzw. „der künftig eingestellten Beamten und Richter“.

¹⁶² Nachw. in Fn. 1.

¹⁶³ SächsGVBl. S. 502. Näher oben sub Abschnitt B 1.

¹⁶⁴ Näher hierzu sogl. sub I 3.

¹⁶⁵ Vgl. § 8 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes vom 17.6.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389), § 10 SächsBG (Fn. 172).

Wenn Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf auf künftige Versorgungsempfänger abstellt, dann werden von der Finanzierungspflicht dieser Norm nicht umfasst die Versorgungsbezüge für Bedienstete, die am oder vor dem 1. Januar 2014 in den Ruhestand getreten und deren einschlägige Ansprüche demzufolge vor diesem Stichtag entstanden sind.¹⁶⁶

3. Zu finanzierende Ansprüche

Zum anderen stellt sich die Frage, welche Ansprüche verfassungsrechtlich adressiert werden. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf spricht von Ansprüchen auf Versorgung und Beihilfe.¹⁶⁷ Umfasst werden damit

- die Versorgungsansprüche nach sächsischem Landesrecht, d.h. nach Maßgabe des Sächsischen Beamtenversorgungsgesetzes (SächsBeamtVG).¹⁶⁸ Nach § 3 dieses Gesetzes sind Versorgungsbezüge vor allem das Ruhegehalt, daneben der Unterhaltsbeitrag, die Hinterbliebenenversorgung, Bezüge bei Verschollenheit, Unfallfürsorge, Übergangsgeld, familien- und pflegebezogene Leistungen, Sonderzahlungen,¹⁶⁹ sonstige Leistungen aufgrund von Übergangsvorschriften¹⁷⁰ sowie der Ausgleich bei besonderen Altersgrenzen,¹⁷¹
- die Ansprüche auf beamtenrechtliche Beihilfe. Diese wird gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 des Sächsischen Beamtengesetzes (SächsBG)¹⁷² gewährt, und zwar auch für Versorgungsempfänger, typischerweise in Krankheits-, Pflege- und Todesfällen.¹⁷³

¹⁶⁶ Insoweit gleichsinnig Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 52 und 54.

¹⁶⁷ Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen siehe nur BVerfGE 106, 225 (232 f.). Näher Densens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 16 f.

¹⁶⁸ SächsBeamtVG verkündet als Art. 7 des Vierten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Viertes Dienstrechtsänderungsgesetz – 4. DRÄndG) vom 6.7.2023 (SächsGVBl. S. 467), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 2.5.2024 (SächsGVBl. S. 454).

¹⁶⁹ Dies gilt nach § 3 Nr. 7 SächsBeamtVG nur, soweit sie nach Unterabschnitt 10 dieses Gesetzes gewährt werden.

¹⁷⁰ § 3 Nr. 8 SächsBeamtVG bezieht sich im Einzelnen auf die Übergangsvorschriften des Unterabschnitts 11 dieses Gesetzes, die nach früherem Recht gewährt werden und nach diesem Recht Versorgungsbezüge waren, und auf Leistungen nach Abschnitt 4 Unterabschnitt 2 dieses Gesetzes.

¹⁷¹ Nicht ausdrücklich in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf geklärt wird die Frage, ob die Vorschrift auch Versorgungs- und Beihilfeansprüche umfasst, die aufgrund späterer Gesetzesänderungen (d.h. nach dem 1. Januar 2014) neu hinzutreten. Ebenso wenig findet sich eine Antwort auf die Frage, was gilt, wenn der Umfang von Versorgungs- oder Beihilfeleistungen nach dem 1. Januar 2014 eingeschränkt wird. Art. 95 Abs. 7 SächsVerf stellt insoweit aber auf künftig entstehende Ansprüche ab. Daraus darf geschlossen werden, dass die Verfassungsnorm solche Ansprüche gewährleisten will, die nach Maßgabe der jeweiligen Rechtslage entstehen.

¹⁷² SächsBG vom 18.12.2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.7.2024 (SächsGVBl. S. 733).

¹⁷³ Zu weiteren Fällen siehe § 80 Abs. 1 Satz 1 SächsBG (Fn. 172). Zu den Einzelheiten der Anspruchsvoraussetzungen und des Beihilfeumfangs siehe die detaillierten Vorschriften in den zehn Absätzen des § 80 SächsBG, daneben die §§ 80a und 80b SächsBG sowie die Sächsische Beihilfeverordnung (SächsBhVO) i.d.F. der Bek. vom 24.8.2016 (SächsGVBl. S. 383), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 11.12.2023 (SächsGVBl. S. 893).

Entscheidend für die zeitliche Abgrenzung der Verpflichtung zur Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 SächsVerf ist, dass diese Vorschrift in ihrem Satz 1 von künftig *entstehenden* Ansprüchen spricht. Dies bedarf der dogmatischen Vertiefung: Ein Anspruch ist das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.¹⁷⁴ Soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, entsteht ein gesetzlicher Anspruch, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, den dieses Gesetz aufstellt.¹⁷⁵ Gewendet auf den vorliegenden Sachverhalt entsteht ein Anspruch auf Ruhegehalt gemäß § 5 Abs. 2 Fall 1 SächsBeamVG mit dem Beginn des Ruhestands (d.h. mit dem Eintritt in den Ruhestand) nach Maßgabe der §§ 46 ff. SächsBG. Ein Anspruch auf Beihilfe entsteht grundsätzlich mit der Entstehung der zugrundeliegenden Aufwendungen,¹⁷⁶ d.h. mit Eingang der betreffenden Rechnung oder bei Arzneimitteln mit deren käuflichem Erwerb.

Damit bezieht sich die Vorsorgeverpflichtung des Freistaates Sachsen nach Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf auf alle Versorgungs- und Beihilfeansprüche der Landesbeamten,¹⁷⁷ die nach dem 1. Januar 2014 in den Ruhestand treten und deren beihilfefähige Aufwendungen nach diesem Zeitpunkt entstehen. Auf den Zeitpunkt des Eintritts in den Dienst des Freistaates Sachsen kommt es, wie gesehen, hingegen nicht an.

4. Erstreckung auf zum Stichtag vorhandenen Vermögensbestand

In diesem Zusammenhang erhebt sich eine dritte Frage: Erstreckt sich der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf auf das Vorsorgevermögen, das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift am 1. Januar 2014 bereits für die Versorgung derjenigen Landesbeamten¹⁷⁸ gebildet worden war, die nach dem 1. Januar 2014 in den Ruhestand treten? Mit anderen Worten: Entfaltet die Bestimmung insoweit einen Bestandsschutz des Generationenfonds¹⁷⁹ gegen Abschmelzung (Auszehrung) oder gar gegen Entnahme? Oder begann die Vorsorgeverpflichtung des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf am 1. Januar 2014 bei einem (ggf. fiktiven) Vermögensstand von null, so dass sich der verfassungsrechtliche Schutz auf die Finanzmittel beschränkt, die dem Generationenfonds ab dem 1. Januar 2014 zugeführt und aus Erträgen dieser Zuführungen erwirtschaftet wurden?

¹⁷⁴ Diese Legaldefinition des § 194 Abs. 1 BGB (Fn. 109) normiert allgemeine rechtswissenschaftliche Erkenntnisse und kann insoweit in seinen Grundzügen auch für das Verfassungsrecht herangezogen werden. Siehe im Übrigen Schur, Anspruch, absolutes Recht und Rechtsverhältnis im öffentlichen Recht entwickelt aus dem Zivilrecht, 1993, S. 106 ff.; ausführlich Winkelmann, Der Anspruch, 2021, S. 65 ff., 117 ff.

¹⁷⁵ Vgl. § 38 der Abgabenordnung i.d.F. der Bek. vom 23.1.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24): Die Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis entstehen, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Vgl. im Übrigen für das Zivilrecht Winkelmann, Der Anspruch, 2021, S. 339 ff.

¹⁷⁶ Arg. § 63 Satz 1 SächsBhVO; vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.1.2017, OVG 4 B 7/16, NVwZ-RR 2017, 543 Rn. 24.

¹⁷⁷ Bzgl. der Richter im Landesdienst siehe Fn. 32.

¹⁷⁸ Bzgl. der Richter im Landesdienst siehe Fn. 32, bzgl. der Beihilfe siehe Fn. 29.

¹⁷⁹ Als Nachfolger der Finanzierungsfonds; hierzu näher oben sub Abschnitt B 3 ff.

a) Wortlaut

Die grammatikalische Zeitform des Verbs in Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf ist das Präsens (Indikativ); dies entspricht der gängigen Formulierungsweise von Rechtsvorschriften in der deutschen Sprache. Daraus lassen sich keine zeitlichen Schlussfolgerungen ziehen. Allerdings wurde als Verb das Wort „vorhalten“ gewählt („Der Freistaat ... hält eine ...Vorsorge ... vor“). Daraus mag die Konsequenz abgeleitet werden, dass das Vorsorgevermögen, das bei Inkrafttreten der Verfassungsvorschrift am 1. Januar 2014 bereits bestand, in den verfassungsrechtlichen Bestandsschutz einbezogen werden sollte. Anderenfalls wäre als Formulierung eher ein Satz „Der Freistaat Sachsen errichtet [oder: „schafft“, „begründet“] ein Vorsorgevermögen“ oder „... trifft Vorkehrungen für ein Vorsorgevermögen“ o.Ä. zu erwarten gewesen.

b) Genetik und Telos

Unzweideutig zutage tritt die Intention des Verfassungsänderungsgesetzes anhand der Begründung seines Entwurfs vom 30. April 2013. Sie lautet:

Um die künftigen Generationen vor einer übermäßigen Belastung zu bewahren und den Spielraum für notwendige Zukunftsinvestitionen zu erhalten, *hat* der Freistaat Sachsen daher bereits im Jahr 2005 einen Vorsorgefonds *eingerrichtet* und in den Folgejahren *erweitert*. *Diese Vorsorgepraxis* wird hier erstmalig in der Verfassung verankert.¹⁸⁰ [Hervorhebungen nur hier]

Daraus ergibt sich zwanglos, dass der einfachgesetzlich bereits 2005 errichtete Vorsorgefonds mit einem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung vorhandenen Vermögen in den verfassungsrechtlichen Schutz einbezogen werden sollte. Dies dürfte auch dem Zweck des Verfassungsänderungsgesetzes am nächsten kommen, der dem Vorsorgegedanken und der Generationengerechtigkeit dienen möchte.¹⁸¹

Der wenig später auf derselben Seite der Entwurfsbegründung folgende Satz

„Der Zweck, Vorsorge für künftige Versorgungsfälle zu treffen, begrenzt die Fondsdotierung“

steht dem nicht entgegen, sondern bestärkt diese Auslegung. Er besagt, dass Versorgungsfälle, die in der Vergangenheit (also bis zum 31. Dezember 2013) zu Ausgaben des Freistaates Sachsen geführt haben, dem Staatshaushalt nicht, insbesondere nicht rückwirkend, durch den Fonds ersetzt werden sollen. Im Übrigen berücksichtigt Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf in diesem Kontext die Finanzierungsbesonderheiten für die vor dem 1. Januar 1997 eingestellten Beamten

¹⁸⁰ LT-Drs. 5/11838, S. 15.

¹⁸¹ Siehe hierzu oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 2 d.

und Richter, für die bereits aufgrund der Änderung des ehemaligen Finanzierungsfondsgesetzes zum 1. Dezember 2006 geregelt wurde, dass eine Vollfinanzierung nicht stattfinden kann und wird.¹⁸²

Für den Schutz des am 1. Januar 2014 vorhandenen Vorsorgevermögensbestands sprechen überdies die folgenden Passagen der Entwurfsbegründung:

Zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit wird daher der *Vorsorgefonds* in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf neu verfassungsrechtlich *abgesichert*.¹⁸³

[Dort wird] die verfassungsrechtliche Festschreibung des *bestehenden* Vorsorgefonds für *künftige* Versorgungsempfänger [...] geregelt.¹⁸⁴ [Hervorhebungen nur hier]

c) Überzahlungen

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob beim Schutz des Vorsorgevermögens zu differenzieren sein sollte zwischen

- dem Vermögensanteil, der am 1. Januar 2014 anteilig zur Finanzierung der Beamtenversorgung¹⁸⁵ zugeführt und rentierlich angelegt worden war und
- einem allfälligen Vermögensanteil, der durch überhöhte Zuführungen „zu viel angespart“ und angelegt worden war.

Zur Beantwortung dieser Frage ist der Gedanke der Generationengerechtigkeit fruchtbar zu machen. Generationengerechtigkeit wird erreicht, wenn die Zuführungen an die in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf vorgeschriebene „Rücklage“ (einfachgesetzlich: Generationenfonds) aus dem Staatshaushalt möglichst gleichmäßig und periodengerecht erfolgen, so dass alle relevanten Haushalte (und „Generationen“) gleichmäßig belastet werden.¹⁸⁶ Eine Bestätigung dessen ergibt sich aus Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf, wonach bei „Entnahmen“ aus der „Rücklage“ (d.h. aus dem Generationenfonds) das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungsverpflichtungen zu berücksichtigen ist. Dieses spezifische Verhältnismäßigkeitsgebot lässt sich auf das gesamte Konzept der „Rücklage“ übertragen: Zwischen der „Rücklage“, ihren Zuführungen, ihren weiteren Kapitalmehrungen (Erträgen) und ihren Entnahmen einerseits und ihrem Finanzierungszweck, der auskömmlichen Vorsorge für künftige Versorgungslasten andererseits, soll ein angemessenes Verhältnis bestehen, das generationengerecht zu verwirklichen ist. Daraus darf folgender Schluss gezogen werden: Sollte sich bei realistischer, auf einer nachvollziehbaren wissenschaftlichen Methode gestützter Betrachtung ergeben, dass der Generatio-

¹⁸² Siehe § 1 Abs. 1 Satz 2, § 5 Satz 4 SächsFinFG i.d.F. von Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 und 2008 vom 15.12.2006 (SächsGVBl. S. 515; 2007 S. 25). Näher dazu oben sub Abschnitt B 4.

¹⁸³ LT-Drs. 5/11838, S. 3.

¹⁸⁴ LT-Drs. 5/11838, S. 4.

¹⁸⁵ Zu den Richtern des Freistaates Sachsen siehe Fn. 32, zu den Beihilfeleistungen Fn. 29.

¹⁸⁶ Siehe dazu oben Abschnitt D zu Frage Nr. 2 sub IV 1. So auch Desens; Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 7 ff., 20 ff.

nenfonds am Stichtag des 1. Januar 2014 anteilig zu hoch „bespart“ wurde, unterfallen die entsprechenden „Überzahlungen“ nicht dem verfassungsrechtlichen Bestandsschutz des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf.

Damit geht jedoch nicht ohne weiteres die Konsequenz einher, dass allfällige Überzahlungen (Überdotierungen) aus der „Rücklage“ (aus dem Generationenfonds) entnommen, in den sächsischen Staatshaushalt überführt und dort für den Haushaltsausgleich (Art. 93 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf), d.h. in der Sache zur Finanzierung anderer Zwecke verausgabt werden dürften. Einem solchen Ansinnen stünde Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf entgegen, wonach die Mittel (scil. der „Rücklage“) vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden sind. Aus dieser strengen Regelung lässt sich in Verbindung mit Art. 95 Abs. 7 Satz 3 SächsVerf folgern, dass der Einsatz von Mitteln des Generationenfonds für versorgungsfremde Aufgaben schlechterdings ausgeschlossen sein soll (vgl. hierzu auch die Antwort auf Frage Nr. 5). Soweit der Generationenfonds Überdotierungen aus den Jahren vor 2014 enthalten sollte, könnten diese Kapitalanteile (und, falls sich das mathematisch ermitteln lässt, deren Erträge) dazu beitragen, die Zuführungen des Staatshaushalts an den Generationenfonds zu verringern – freilich nur solange und soweit, wie Überdotierungen nachweisbar sind.

II. Zur Auffassung von Berlit

Es wird nicht überraschen, dass Uwe-Dietmar Berlit auch in diesem Zusammenhang eine dezidierte Meinung vertritt, die seinem Bestreben entspricht, die verfassungsrechtlichen Bindungen des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf möglichst gering zu halten. Als maßgeblichen Zeitpunkt für den „Schnitt ‚bisherig/künftig‘“ möchte er ausschließlich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung am 1. Januar 2014 abstellen.¹⁸⁷ Deshalb soll Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf nach Berlits Ansicht nur die finanzwirtschaftliche Vorsorge für den Anteil derjenigen Versorgungsbezüge erfassen, die durch ruhegehaltstfähige Dienstjahre nach dem 31. Dezember 2013 entstanden sind. Damit entkleidet er diese Verfassungsvorschrift ihrer Schutzfunktion für den Vorsorgevermögensbestand des Generationenfonds zum Jahreswechsel 2013/2014. Versteht man Berlit recht, dürfte der einfache sächsische Landesgesetzgeber wohl das gesamte Vorsorgevermögen, das der Generationenfonds am 31. Dezember 2013 enthielt, entnehmen und über den Kernhaushalt auch für versorgungsfremde Zwecke verwenden.

Um dies zu erreichen, versucht Berlit, einen grundlegenden Unterschied zwischen der einfachen Gesetzeslage und der Verfassungslage zu konstruieren:

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“ = offenbar reaktionell versehentlich stehengeblieben] die Anspruchsentstehung sowie

¹⁸⁷ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 52.

die Eigenschaft als „Versorgungsempfänger:in“ [sic!], 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“ [sic!] 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.¹⁸⁸

Der von Berlit aufgebaute Widerspruch zwischen der Beamtenernennung nach einfachem Gesetz einerseits und der Anspruchsentstehung und der Eigenschaft als Versorgungsempfänger in der Verfassung andererseits besteht freilich nicht. Vielmehr stellen beide Rechtsquellen grundsätzlich auf dieselben Personengruppen ab, nur aus unterschiedlichen Blickwinkeln: einmal aus der Perspektive der Begründung des Beamtenverhältnisses¹⁸⁹ (Ernennung¹⁹⁰), das andere Mal aus der Perspektive des Eintritts in den Ruhestand.¹⁹¹ Daraus folgt, dass vom einfachen Gesetz wie auch von der Verfassung jeweils Personengruppen erfasst werden, die sich zum großen Teil decken.

Sodann möchte Berlit differenzieren zwischen den *Versorgungsansprüchen*¹⁹² und den *Versorgungsanwartschaften*¹⁹³ von Beamten.¹⁹⁴ Obwohl Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf ausdrücklich von „entstehenden Ansprüchen“ spricht, versucht Berlit, diesen Wortlaut umzudeuten in *Anwartschaften* auf Versorgung, die sukzessive entstehen, d.h. die während der aktiven Dienstzeit nach und nach aufgebaut werden.¹⁹⁵ Diese Auslegung gegen den Wortlaut ist bemerkenswert. Mit ihrer Hilfe möchte Berlit alle beamtenversorgungsrechtlichen Zeiten, die vor dem Inkrafttreten des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf am 1. Januar 2014 lagen, aus dem Schutz dieser Vorschrift ausscheiden. Mit anderen Worten: Er versucht, nur diejenigen Anwartschaften in die Vorsorgeverpflichtung der Verfassung einzubeziehen, die ab dem 1. Januar 2014 entstanden sind und entstehen. Zu diesem Ergebnis gelangt Berlit mit dem Argument, dass in Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf nicht die Rede sei von „Versorgungsbezügen“ im technischen Sinne, also im Sinne des § 3 SächsBeamtVG, und ebenso wenig von „Versorgungsansprüchen“ oder von „Ruhegehalt“, sondern nur von „Ansprüchen“. Abgestellt werde also [sic!] nicht auf die Entstehung des Anspruchs auf Ruhegehalt gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 SächsBeamtVG selbst.

¹⁸⁸ Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 52.

¹⁸⁹ Zu den Richtern siehe die Bemerkungen in Fn. 32.

¹⁹⁰ Vgl. § 8 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes vom 17.6.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389), § 10 SächsBG (Fn. 172).

¹⁹¹ § 46 SächsBG (Fn. 172).

¹⁹² Einschl. der Beihilfe, siehe Fn. 29.

¹⁹³ Näher hierzu Zähle, NZS 2019, 41 (43) m.w.N., insb. auf BVerfGE 105, 73 (115).

¹⁹⁴ Zu den Richtern siehe die Bemerkungen in Fn. 32.

¹⁹⁵ Hierzu stellt Berlit (Fn. 188), S. 52 f., auf die Berechnung der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 SächsBeamtVG ab.

Dies überzeugt nicht, und zwar aus einem doppelten Grund: Erstens ist nicht ersichtlich, warum aus dem Wort „Ansprüchen“ nicht auf deren Entstehung geschlossen werden sollte – trotz der Tatsache, dass Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf genau davon spricht. Im Übrigen haben auch die von Berlit ins Spiel gebrachten Anwartschaften Entstehungszeitpunkte. Zweitens ergibt sich aus dem Satzzusammenhang mit „künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger“ in Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf eindeutig, dass tatsächlich beamtenrechtliche Ansprüche (und nicht bloß Anwartschaften) in den Blick genommen werden sollen, die künftig, also in aller Regel mit dem Eintritt in den Ruhestand, entstehen. Insoweit zwischen dem beamtenrechtlichen Anspruch und der beamtenrechtlichen Anwartschaft zu unterscheiden und daraus dann noch unterschiedliche Rechtsfolgen abzuleiten, mutet trichotomisch und ergebnisorientiert an und ist daher zurückzuweisen.

III. Ergebnis zu Frage Nr. 3

Das Vorsorgegebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf umfasst solche Versorgungsansprüche nicht, die vor dem Inkrafttreten der Regelung am 1. Januar 2014 entstanden sind. Damit unterfallen die Versorgungs- und Beihilfeansprüche derjenigen Beamten und Richter des Freistaates Sachsen nicht der Finanzierungspflicht des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, die *bis* zum 1. Januar 2014 in den Ruhestand getreten sind.

Hingegen bezieht der Schutz des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf dasjenige Vorsorgevermögen (des Generationenfonds) mit ein, das bis zum Stichtag des 1. Januars 2014 für die Versorgungs- und Beihilfeansprüche derjenigen Beamten und Richter gebildet wurde, die *nach* dem 1. Januar 2014 in den Ruhestand treten. Soweit im Generationenfonds *insoweit* „Überdotierungen“ enthalten sind, könnten diese Kapital- und deren Ertragsanteile dazu eingesetzt werden, die Zuführungen des Staatshaushalts an den Generationenfonds vorübergehend zu verringern. Diese Befugnis endet, sobald die „Überdotierungen“ abgebaut sind.

(Zur Frage von Entnahmen zu anderen Zwecken siehe die Antwort auf Frage Nr. 5.)

Zu Frage Nr. 4:

Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Mittel des Fonds neben Anlagen in Form von Aktien und Anleihen auch in Unternehmensbeteiligungen oder eigenen Landesgesellschaften (wie z.B. Landesentwicklungsgesellschaften, Landesinvestitionsgesellschaften, Sächsische Wohnungsbaugesellschaft) mit entsprechenden Ausfallwahrscheinlichkeiten zu investieren?

Wie verhält sich dies, wenn durch diese Unternehmensbeteiligung oder Landesgesellschaften vorrangig staatliche Aufgaben erfüllt werden und so eine Auslagerung aus dem Staatshaushalt erfolgt?

I. Verfassungswortlaut

Auch zur Beantwortung dieser Frage ist auf die maßgebliche Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf abzustellen. Danach hat der Freistaat Sachsen eine „auskömmliche Vorsorge“ vorzuhalten. Zu treffen sind mit anderen Worten Vorkehrungen finanzieller Art, die grundsätzlich aus sich heraus – ohne Unterstützungsleitungen aus anderen Quellen – genügen, um den verfassungsrechtlichen Zweck der Finanzierung der Beamtenversorgung¹⁹⁶ zu erreichen.¹⁹⁷ Das bedeutet umgekehrt, dass eine Vorsorge nicht „auskömmlich“ ist, ja dass ihr sogar der Charakter einer Vorsorge als solcher abgehen kann, wenn ein nicht von der Hand zu weisendes Risiko im Sinne einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie ihren Zweck verfehlt. Dies wäre vorliegend dann der Fall, wenn es dem Freistaat Sachsen nicht gelänge, mit der aufgrund von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gebildeten und weiterhin zu bildenden „Rücklage“¹⁹⁸ die Finanzierung der Ansprüche seiner Beamten¹⁹⁹ außer Dienst auf Versorgung und Beihilfe sicherzustellen. Bei dieser Vorsorgepflicht ist die Generationengerechtigkeit in den Blick zu nehmen, wonach verschiedene Generationen – und damit Haushaltsjahre (Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) – möglichst gleichmäßig belastet werden sollen. Insoweit findet sich in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf eine Teilkodifikation.²⁰⁰

II. Verhältnis von Kapital- und Ertragsanteil

Das Vorsorgevermögen (die „Rücklage“²⁰¹) nach Art. 95 Abs. 7 SächsVerf wird einfachgesetzlich seit 2009 als Generationenfonds bezeichnet und ist als Anstalt des öffentlichen Rechts bereits seit 2006 rechtlich verselbständigt (§ 1 Abs. 2

¹⁹⁶ Zur Beihilfe siehe Fn. 29, zu den Richtern des Freistaates Sachsen Fn. 32.

¹⁹⁷ Vgl. oben Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 1 und 2.

¹⁹⁸ Siehe dazu Fn. 13.

¹⁹⁹ Zu den Richtern des Freistaates Sachsen siehe Fn. 32.

²⁰⁰ Siehe Kunzmann, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 10 Rn. 10.

²⁰¹ Siehe dazu Fn. 13.

SächsGFG).²⁰² Gefüllt wird das Vorsorgevermögen (der Generationenfonds) nach Maßgabe von § 5 SächsGFG durch Zuführungen aus dem sächsischen Staatshaushalt (Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf). Das dadurch gebildete Kapital bleibt jedoch nicht unverändert, sondern wird gemäß § 4 Abs. 2 SächsGFG unter Wahrung der Anlagegrundsätze der Sicherheit, der Liquidität und der Rendite kontinuierlich und rentierlich angelegt.²⁰³

Die damit erwirtschafteten Kapitalzuwächse (Erträge) vermehren das Vermögen der „Rücklage“ und werden ihrerseits erneut angelegt („Zinseszins-Effekt“). Daraus folgt, dass sich das Vorsorgevermögen aus zwei Teilen zusammensetzt, nämlich

- aus einem Kapitalanteil, d.h. aus der Summe der Zuführungen aus dem sächsischen Staatshaushalt, sowie
- aus einem Ertragsanteil, d.h. aus Vermögensmehrungen (Erträgen) infolge der rentierlichen Anlage des zugeführten Kapitals.²⁰⁴

Begrenzt wird das in der „Rücklage“ zu bildende Vermögen durch den Betrag, der voraussichtlich zur Finanzierung der Versorgung der sächsischen Ruhestandsbeamten erforderlich ist.²⁰⁵ Daraus folgt: Je mehr Erträge erwirtschaftet werden, desto weniger Finanzmittel sind zur Befüllung des Kapitalanteils erforderlich.²⁰⁶ Entsprechend kann sich deshalb auch die Höhe der Zuführungen aus dem Staatshaushalt an die „Rücklage“ verringern.²⁰⁷

Die Höhe des Ertragsanteils (und damit indirekt auch des Kapitalanteils und der Zuführungen) bemisst sich maßgeblich nach der Rendite des angelegten Kapitals, die ihrerseits wesentlich vom Zinssatz abhängig ist.²⁰⁸ Dieser aber wird vor allem durch die Art der Kapitalanlage („Anlageportfolio“, „Anlagestrategie“) und damit jedenfalls zum Teil durch die Situation an den Finanzmärkten beeinflusst. Da sich diese Vorgänge auf die Zukunft beziehen, sind vom Verwalter der „Rücklage“ (§§ 2 und 4 Abs. 2 SächsGFG²⁰⁹) Prognoseentscheidungen zu treffen,²¹⁰

²⁰² Näher oben Abschnitt B 3–5.

²⁰³ Zu den Anlagerichtlinien: LT-Drs. 6/6529, S. 2.

²⁰⁴ Diese Zweiteilung wird für kalkulatorische Zwecke zur Finanzierung der Versorgungslasten für die einzelnen Ruhestandsbeamten übernommen, siehe Desens, Gutachterliche Bewertung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Gebots der auskömmlichen Vorsorge nach Art. 95 Abs. 7 Sächsische Verfassung, 7.2.2020, S. 11.

²⁰⁵ Dies ergibt sich aus Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, einfachgesetzlich aus § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 1 und § 5 SächsGFG.

²⁰⁶ So auch Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 71.

²⁰⁷ Näheres in LT-Drs. 6/6529, S. 2.

²⁰⁸ Der Zinssatz in diesem Sinne gibt die Höhe der Verzinsung einer Geldanlage in Form von Eigen- oder Fremdkapital an. Er ist nicht identisch mit dem Gesamtertrag, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums erzielt werden kann. Der Gesamtertrag (Rendite) hängt von weiteren Faktoren ab, insb. von der Wertentwicklung einer Anlage (z.B. Dividendenrendite).

²⁰⁹ § 4 Abs. 2 SächsGFG: Die der Anstalt insgesamt zugeführten Mittel einschließlich der Erträge sind bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen. Die Anlage der Mittel kann auf eine in der Geldwirtschaft erfahrene Einrichtung übertragen werden.

²¹⁰ Abhängig von der Anlageart ist beim Aufbau der „Rücklage“ nicht absehbar, welcher Zinssatz in Zukunft erzielt werden kann. Insoweit muss eine Prognose angestellt. Das Ergebnis dieser Prognose bildet der sog. Rechnungszins. Näher Desens (Fn. 204), S. 13.

die die Auskömmlichkeit und Generationengerechtigkeit der Vorsorge sicherstellen sollen.²¹¹

III. Zur Auffassung von Berlit

Bei der Beschreibung der „Anlagestrategie“ für den Generationenfonds geht Berlit – im Ansatzpunkt – von zutreffenden Erkenntnissen aus:²¹² Eine vermögenserhaltende und potenziell -mehrende Anlage des Fondsvermögens sei Voraussetzung eines kapitalgestützten Vorsorgevermögens und zugleich wichtiges Element der Bemessung der Zuführungen. Die einfachgesetzliche Vorgabe aus § 4 Abs. 2 SächsGFG, wonach die Mittel bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen sind, folge aus dem Zweckbindungsgebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf.

1. „Eigennützige Anlagen“

a) Zulässigkeit „selbständiger Nebenziele“

Sodann aber argumentiert Berlit erneut in Richtung einer Minimierung des Gewährleistungsumfangs von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf:²¹³ Bei der Festlegung der Anlagestrategie des Generationenfonds soll dem Gesetzgeber ein „breiter Gestaltungsspielraum“ zukommen bzgl. der Frage, inwieweit neben der „Renditemaximierung“ [sic!] weitere Anlageziele – etwa die ökologische Nachhaltigkeit, die Schonung des Klimas oder der Zukunftsnutzen für den Freistaat Sachsen – selbständige „Nebenziele“ sein sollen.

b) Inkaufnahme erhöhter Risiken

In diesem Zusammenhang rückt Berlit „eigennützige Anlagen“ des Vorsorgevermögens (des Generationenfonds) ins Rampenlicht, mit denen Ziele verfolgt werden, die primär dem Freistaat Sachsen und den „auf seinem Gebiet lebenden Menschen“ nützen. Bei solchen „eigennützigen“ Beteiligungen bestehe – wie Berlit vorbringt – kein Gebot zur Risikobegrenzung. „Riskante“ Anlageformen seien nur dann ausgeschlossen, wenn ein „relevantes Risiko des weitgehenden oder gar vollständigen Ausfalls“ drohe.²¹⁴ Im Umkehrschluss meint Berlit wohl, dass andere Risiken, also Rentabilitäts- und Kapitalminderungen in Kauf genommen werden dürften.

Im Übrigen sei es erlaubt, Anlagerisiken durch Bürgschaften oder Garantien des Freistaates Sachsen „so weit zu senken, dass sie auch unter dem Gesichtspunkt der Ausfallsicherheit zulässig“ wären. Bei „eigennützigen Anlagen“ hält Berlit auch die Minderung der Liquidität des Generationenfonds für hinnehmbar, wenn

²¹¹ Hierzu bereits oben sub Abschnitt D zu Frage Nr. 2 sub IV 1.

²¹² Berlit, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 71.

²¹³ Hierzu und zum Folgenden Berlit (Fn. 212), S. 72 f.

²¹⁴ Berlit (Fn. 212), S. 71.

darauf verzichtet werden dürfe, dass solche Beteiligungen kurzfristig und „auf einen Schlag“ veräußerbar sind.²¹⁵ Sogar gegen eine „begrenzte Marktgängigkeit“ „eigennütziger Anlagen“ hat Berlitz nichts einzuwenden, rät in solchen Fällen aber immerhin zu Minderheitsbeteiligungen.

c) Insbesondere Wohnungs- und Leitungsbau

Als „eigennützige Anlage“ eines Teils des Kapitals des Generationenfonds befürwortet Berlitz die Beteiligung an Unternehmen, deren Zweck Investitionen im Bereich der Infrastruktur im Freistaat Sachsen oder für deren Bewohner (z.B. im Bereich des Wohnungs- und Leitungsbaus) darstellen. Voraussetzung für eine solche Beteiligung des Generationenfonds sei lediglich ein tragfähiges Geschäftsmodell, das zumindest mittel- bis langfristig eine gewisse Mindestrendite erwarten lasse, und eine Begrenzung des unternehmerischen Risikos. Beim Leitungsbau genügt nach Ansicht von Berlitz sogar, dass die Investitionen mittelfristig durch Leitungsentgelte überwiegend wieder „eingespielt“ werden können.²¹⁶ Damit möchte Berlitz offenbar auf einen echten Ertrag verzichten; zudem relativiert er den Rückfluss der Investitionshilfenausgaben dreifach durch „mittelfristig“, „überwiegend“ und „können“. Insoweit darf vermutet werden, dass Art. 95 Abs. 7 SächsVerf Berlitz Auffassung zufolge sogar einen Kapitalausfall tolerieren sollte.

d) Zulässigkeit verpflichtender Beteiligungsquoten und „Investitionsgebote“

Wenn es um „zukunftssträchtige Investitionsbereiche“ geht, darf der sächsische Landesgesetzgeber nach Überzeugung von Berlitz dem Generationenfonds für dessen Anlageportfolio bestimmte Beteiligungsquoten vorgeben, soweit das mit dem Grundsatz einer „vernünftigen Risikostreuung und der Rentabilität von Anlagen“ kompatibel sei – wobei Berlitz dies nicht weiter konkretisiert. Jedenfalls rechtfertige für im öffentlichen Interesse liegende Investitionen bereits der Investitionszweck ein „Investitionsgebot“ auch bei einer lediglich abgesenkten Renditeerwartung.²¹⁷ Auch in solchen Bereichen dürfe der Freistaat Sachsen zur Risikominde- rung – neben Bürgschafts- und Garantieerklärungen – sogar Zins- und Tilgungsleistungen aus Mitteln des Staatshaushalts erstatten.

2. Darlehen

Als weitere „Anlageform“ hält Berlitz die Vergabe von Darlehen durch den Generationenfonds an private oder öffentliche Unternehmen für verfassungsrechtlich zulässig, sofern aufgrund der bisherigen und der zu erwartenden Entwicklung der Ertrags- und Vermögenslage des Empfängerunternehmens die vertraglich vereinbarte Verzinsung und Rückzahlung gewährleistet erscheinen und soweit die Darlehen ausreichend gesichert seien. Als Sicherungsmittel kommen für Berlitz (wiederum) Gewährleistungserklärungen des Freistaates Sachsen in Betracht.²¹⁸

²¹⁵ Berlitz (Fn. 212), S. 74.

²¹⁶ Berlitz (Fn. 212), S. 73.

²¹⁷ Berlitz (Fn. 212), S. 74.

²¹⁸ Berlitz (Fn. 212), S. 74.

3. Eigengesellschaften

Berlit geht sogar so weit, dass er die Gründung eigener Unternehmen – d.h. offenbar von gewerblichen Unternehmen in der Trägerschaft des Generationenfonds – als von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf gestattet ansehen möchte. Bedingung sei, dass solche Unternehmen besondere (vermutlich gemeinwohlorientierte) Aufgaben am Markt verfolgen und dass der Umfang solcher Eigengesellschaften begrenzt und das Risiko (wohl für die Zweckerfüllung des Generationenfonds) überschaubar sei.²¹⁹

IV. Eigener Ansatz

1. Keine „Umfunktionierung“ des Generationenfonds

Berlits Vorschläge zur „Anlagestrategie“ des Generationenfonds sind von politischer Phantasie geprägt. Offenbar erachtet er den Staat und seine Nebenhaushalte nicht nur als taugliche, sondern vielleicht sogar als bessere Marktteilnehmer, weil mit ihnen das – politisch, nicht wirtschaftlich definierte – Gemeinwohl zielgenauer erreicht werden könne. Dass der Freistaat Sachsen mit dem Generationenfonds ein Vorsorgevermögen zur Entlastung künftiger Haushalte unterhält, das renditeorientiert wirtschaftet und gleichzeitig Liquidität und Anlagesicherheit gewährleistet, scheint Berlit zu wenig zu sein. Vermutlich möchte er dieses Vorsorgevermögen „gangbar“ machen, konkret: das im Generationenfonds bereitgehaltene Kapital multifunktional einsetzen, nämlich nicht nur zu seinem eigentlichen Zweck der Haushaltsentlastung, sondern daneben zur Befriedigung anderer öffentlicher Interessen, vor allem im Rahmen „öffentlicher Investitionen“ – einem verheißungsvollen Zauberwort politischer Kreise unserer Tage.

Indes stößt die Umfunktionierung des Generationenfonds in Form einer Befrachtung des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf mit „selbständigen Nebenzwecken“ angesichts der eindeutigen Formulierung dieser Vorschrift auf Bedenken: Danach ist die „Rücklage“ (des Generationenfonds) für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen vorzuhalten. Sie muss auskömmlich sein. Die Bewirtschaftung der „Rücklage“ für andere Zwecke ist in der Verfassungsvorschrift nicht genannt.

2. Parlamentsvorbehalt; Zweckbindungsgebot

Nun ließe sich – wohl von Berlits Standpunkt aus gesehen – vielleicht dahingehend argumentieren, dass die fehlende Benennung weiterer Ziele in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf nicht als Verbot aufgefasst werden dürfe. Wenn „zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen“ würden, d.h. wenn der „gute Zweck“ verdoppelt oder gar potenziert würde, ließe sich dagegen – so könnte man rasonieren – doch nichts einwenden.

²¹⁹ Berlit (Fn. 212), S. 74.

Dabei ist kompetenzrechtlich zunächst darauf hinzuweisen, dass solche Erweiterungen der „Anlagestrategie“ in jedem Falle vom sächsischen Landesgesetzgeber vorgenommen werden müssten. Dies ergibt sich bereits aus dem geltenden Generationenfondsgesetz vom 13. Dezember 2012,²²⁰ das in seinem § 4 Abs. 2 Satz 1 bestimmt, dass die der Anstalt (dem Generationenfonds) insgesamt zugeführten Mittel einschließlich der Erträge bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen sind. Aber auch bei Fehlen einer derartigen Vorschrift unterliefe die Frage der Festlegung und der Änderung der Anlagezwecke der Wesentlichkeitsdoktrin²²¹ und damit der Zuständigkeit des Gesetzgebers.

Zudem ist Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf in den Blick zu nehmen: Diese Vorschrift fordert unmissverständlich, dass die Mittel des Vorsorgevermögens zweckgebunden zu verwenden sind. Insoweit räumt sogar Berlitz ein, dass eine vermögenserhaltende und potenziell -mehrende Anlage des Fondsvermögens bei einem kapitalgestützten Vorsorgevermögen vorausgesetzt werde und ein wichtiges Element der Bemessung der Zuführungen sei. Die einfachgesetzliche Vorgabe, dass die Mittel bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen seien (§ 4 Abs. 2 GenFondsG), folge im Ansatz insofern aus dem Zweckbindungsgebot.²²² Über diese Eingeständnisse Berlitz hinaus liegt es nahe, einen Schritt weiterzugehen und anzunehmen, dass das Zweckbindungsgebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf der „Befrachtung“ des Generationenfonds mit Gemeinwohlzielen entgegensteht, die seine Vorsorgefunktion beeinträchtigen. Dann aber verbietet die Verfassung selbst dem Landesgesetzgeber, dem Generationenfonds „Nebenziele“ anzudienen, die seine Rendite schmälern, seine Liquidität verringern oder gar seinen Vermögensbestand gefährden.

3. Risikoadäquate Erhöhung der Zuführungen an den Generationenfonds

Abgesehen davon erkennt auch Berlitz bei seiner Forderung nach einer Erweiterung oder Änderung der „Anlagestrategie“ des Generationenfonds die Kehrseite der Medaille: Wenn der Fonds neben den verfassungsrechtlich aus der „Auskömmlichkeit“ abzuleitenden und gesetzlich ausformulierten Grundsätzen der Sicherheit, Liquidität und Rendite andere Zwecke („Nebenziele“) verfolgen soll, dann geht dies in aller Regel mit einer Beeinträchtigung dieser Grundsätze einher. Genau diese Konsequenzen stoßen aber – wie gesehen – auf den verfassungsrechtlichen Widerstand von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf, der in seinem Satz 1 die Auskömmlichkeit der Vorsorge und in seinem Satz 2 die Zweckbindung der Mittel verlangt.

Aus diesem Dilemma gibt es nur ein Entrinnen: Die Beeinträchtigung von Anlagesicherheit, Liquidität und Rendite des Vorsorgevermögens müsste risikoadäquat

²²⁰ Art. 3 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2013/2014 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 – HBG 2013/2014) vom 13.12.2012 (SächsGVBl. S. 725, 726).

²²¹ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 16. Aufl. 2024, Rn. 268 ff.

²²² Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 71.

durch eine entsprechende, wohl in der Regel spürbare Erhöhung der Zuführungen aus dem sächsischen Staatshaushalt an den Generationenfonds ausgeglichen werden.²²³ Diese Erhöhung müsste periodengerecht erfolgen, dürfte also nicht in die Zukunft verschoben werden. Auch das bleibt Berlitz nicht verborgen.²²⁴ Allerdings mag er dies offenbar nicht zu Ende zu denken: Wenn die Zuführungen aus dem Staatshaushalt spürbar gesteigert werden müssten, würde sich die Finanzsituation des Freistaates Sachsen nicht merklich verbessern: Der „Mobilisierung“ von Kapital aus dem Generationenfonds stünden „Haushaltsverschlechterungen“ durch einen Mittelabfluss an den Fonds gegenüber, für eine Einnahmeverbesserung des sächsischen Staatshaushalts wäre voraussichtlich wenig gewonnen.

4. Keine Gewährleistungen des Freistaates zur Risikosenkung

Besonders phantasie reich ist Berlitzs Vorschlag, bei bestimmten (wohl vor allem „eigennützigen“) Anlageformen das Anlagerisiko für den Generationenfonds und damit letztlich für den sächsischen Staatshaushalt dadurch zu senken, dass just der Freistaat Sachsen Bürgschaften oder andere Gewährleistungen im Sinne von Art. 95 Abs. 1 Fallgruppe 2 SächsVerf erteilt.²²⁵ Das soll offenbar sowohl für Beteiligungen (Eigenkapital) als auch zur Absicherung von Darlehen (Fremdkapital) gelten. Dies aber würde Sinn und Zweck von Art. 95 Abs. 7 SächsVerf verdrehen: Dann hätte der Freistaat für Unternehmen oder Darlehensnehmer einzustehen, die dazu auserkoren sind, das Kapital des sächsischen Generationenfonds zu sichern und zu mehren. Dies bedeutete gleichsam „über das Dreieck“, dass der Freistaat insoweit jedenfalls indirekt für den Vermögensbestand „seines“ Generationenfonds bürgen sollte – der jedoch gerade den Zweck verfolgen soll, den sächsischen Staatshaushalt (Kernhaushalt) zu entlasten. Rechnet man den Generationenfonds wirtschaftlich (nicht rechtlich) dem Freistaat Sachsen zu, läuft dies auf einen Zirkel hinaus, der mit Blick auf Art. 95 Abs. 7 SächsVerf unzulässig ist.²²⁶

²²³ Zum Verhältnis von Kapital- und Ertragsanteil siehe oben Abschnitt D zu Frage Nr. 4 sub II.

²²⁴ Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 71 und 74: „Dabei könnten die Regelungen zur Bemessung der Zuführungen Vorkehrungen enthalten, die rechnerisch die Renditeeinbußen (ganz oder teilweise) ausgleichen.“ Siehe dort (S. 74) auch die Fn. 282.

²²⁵ Zu Grenzen von Gewährleistungen im internationalen Bereich siehe BVerfGE 129, 124 (179 ff.) – Griechenlandhilfe; BVerfGE 135, 317 (399 ff.) – ESM.

²²⁶ Im Übrigen sieht bereits das geltende Haushaltsrecht in § 39 Abs. 2 Satz 2 und 3 SÄHO für ähnliche Konstrukte strenge Voraussetzungen vor. § 39 Abs. 2 Satz 1 bis 3 SÄHO (Fn. 7) lautet: ¹Darüber hinaus kann das Staatsministerium der Finanzen im Zusammenhang mit Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Sachsen Gewährträger oder Träger ist, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen mit dem Ziel übernehmen, die dem Freistaat Sachsen aus seinen Trägerschaften drohenden Risiken und Belastungen zu begrenzen. ²Übernahmen im Sinne von Satz 1 dürfen nur getätigt werden, wenn andernfalls die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt würde. ³Eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage liegt insbesondere dann vor, wenn der Freistaat Sachsen seine Ausgaben, die im Sinne von Artikel 98 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen nötig sind, nicht mehr ohne Kreditaufnahmen leisten kann.

5. Kein Kapitaleinsatz für eine „Staatswirtschaft“

Soweit Berlit mit dem Kapital und in der Trägerschaft des Generationenfonds die Gründung von Eigengesellschaften propagiert, scheint er einen Schritt in Richtung einer „Staatswirtschaft“ (Planwirtschaft) zu gehen. Dahinter steht womöglich (erneut) die Überzeugung, dass der Staat das Gemeinwohl durch ihm zuzurechnende und von ihm gelenkte wirtschaftliche Tätigkeit besser zu verwirklichen vermag als der Markt. Immerhin postuliert auch Berlit, dass der Umfang solcher Eigengesellschaften begrenzt und das Risiko überschaubar sein müssten – ohne allerdings konkreter zu werden.

Indessen wäre die Ermöglichung einer solchen erwerbswirtschaftlichen Betätigung, finanziert mit dem Vorsorgekapital der Generationenfonds, mit Art. 95 Abs. 7 SächsVerf unvereinbar. Diese Vorschrift verpflichtet den Freistaat Sachsen zur auskömmlichen und zweckgebundenen Vorsorge für seine künftigen Versorgungslasten. Sie verbietet ihm, dieses Vorsorgevermögen umzufunktionieren und dessen Rentabilität oder gar dessen Bestand durch die Förderung fonds-fremder Zwecke und durch die Ingangsetzung „staatswirtschaftlicher Tendenzen“ zu gefährden.

Eine erwerbswirtschaftliche Betätigung des Generationenfonds ließe abgesehen davon marktverzerrende Folgen besorgen und geriete deshalb unter Umständen mit dem europäischen Unionsrecht in Konflikt,²²⁷ ohne dass dies hier vertieft werden könnte.

6. Beteiligung an Landesgesellschaften, die staatliche Aufgaben erfüllen

Thematisch nicht weit entfernt von den beschriebenen „staatswirtschaftlichen Tendenzen“ ist die Frage, ob der Gesetzgeber dem Generationenfonds ermöglichen – oder ihn gar dazu verpflichten – dürfte, sich an Gesellschaften des Freistaates Sachsen zu beteiligen, die überwiegend öffentliche (staatliche) Aufgaben erfüllen. In Betracht kommen in diesem Rahmen Landesentwicklungsgesellschaften, Landesbaugesellschaften oder Landesinvestitionsgesellschaften. Abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung kann für diese Gesellschaften eine Ausfallhaftung²²⁸ des Freistaates Sachsen bestehen.²²⁹ Zu diskutieren ist darüber hinaus, ob Schulden solcher Landesgesellschaften dem Freistaat zuzurechnen sind und

²²⁷ Siehe insb. Art. 106 sowie Art. 107 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 1.12.2009, zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.

²²⁸ Etwa in Form einer Bürgschaft, Garantie oder anderen Gewährleistung im Sinne von Art. 95 Abs. 1 SächsVerf.

²²⁹ Dagegen besteht für zahlreiche Anstalten des öffentlichen Rechts eine durch Gesetz oder Satzung geregelte „Gewährträgerhaftung“ des Anstaltsträgers gegenüber den Gläubigern der Anstalt. Abzugrenzen davon ist die „Anstaltslast“, die die Beziehungen des Gewährträgers zu der jeweiligen Anstalt betrifft, vgl. Jarass, WM 2002, 941 (ebd.).

unter das Regime der „Schuldenbremse“ fallen.²³⁰ Insoweit lässt sich von einer „funktionalen Auslagerung aus dem Staatshaushalt“ sprechen.

Auch vor diesem Hintergrund gelten die Gebote des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf uneingeschränkt, wonach der Freistaat Sachsen eine auskömmliche und zweckgebundene Vorsorge für seine Versorgungslasten vorzuhalten hat: Rentabilität, Liquidität und Ausfallsicherheit des Generationenfonds dürfen durch Beteiligungen an Landesgesellschaften nicht beeinträchtigt werden. Das Vorsorgevermögen des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf dient der zuverlässigen Entlastung des sächsischen Staatshaushalts (Art. 93 Abs. 1, Art. 94 SächsVerf). Unter diesem Gesichtspunkt wäre es verfassungsrechtlich äußerst problematisch, wenn der Generationenfonds Teile seines Kapitals in Landesgesellschaften anlegt, deren Zwecke nicht (oder jedenfalls nicht in erster Linie) in der Rentabilität und Sicherung des eingesetzten (Eigen-)Kapitals bestehen, sondern in der Verfolgung anderer öffentlicher Ziele des Gemeinwohls (Landesentwicklung u.a.m.). In jedem Fall müssten in solchen Konstellationen die laufenden Zuführungen des sächsischen Staatshaushalts an den Generationenfonds angemessen erhöht werden, um Ertrags-, Liquiditäts- oder gar Kapitalrisiken nach marktkonformen Kriterien abzusichern und auszugleichen.

V. Ergebnis zu Frage Nr. 4

Art. 95 Abs. 7 SächsVerf fordert die Vorhaltung einer zweckgebundenen und „auskömmlichen Vorsorge“ zur Finanzierung der Versorgungslasten, grundsätzlich ohne dass zusätzliche Mittel aus dem Staatshaushalt zugeschossen werden dürfen. Dies erfordert es von Verfassungs wegen, das Kapital des Generationenfonds so anzulegen, dass bei Gewährleistung von Ausfallsicherheit und Liquidität eine möglichst hohe Rendite erzielt wird. Andere Anlagezwecke („Nebenziele“) treten mit der Zweckbindung des Vorsorgevermögens in einen verfassungsrechtlichen Konflikt.

Die Lösung dieses Konflikts besteht darin, dass sich der Generationenfonds bei der Anlage seines Kapitals an Unternehmen, mit denen das Risiko von Kapitalausfall, Renditeminderungen oder Liquiditätsschwierigkeiten u.dgl. verbunden ist, allenfalls beteiligen darf, wenn die Zuführungen aus dem Staatshaushalt an den Generationenfonds periodengerecht (d.h. mit Beginn der Beteiligung) derart erhöht werden, dass sie die jeweiligen Risiken adäquat ausgleichen. Dies gilt ohne Einschränkungen auch für die Beteiligung an Eigengesellschaften des Freistaates Sachsen (Landesgesellschaften).

²³⁰ Siehe Berlitz/Portzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 34. – Vgl. auch Art. 117 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8.6.2015 (GVBl. S. 35): Einnahmen aus Krediten [...] entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, [1.] an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, [2.] im Auftrag des Landes und [3.] zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und [4.] wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

Zu Frage Nr. 5:

Ist es zulässig, dem Fonds Mittel zu anderen Zwecken als der Abgeltung von Versorgungsansprüchen zu entnehmen, solange mit den bestehenden Mitteln die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge gewahrt bleibt?

I. Zweckbindungsgebot des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf als Zweckentfremdungsverbot

Die Antwort auf die Frage, ob aus dem Vorsorgevermögen (aus der „Rücklage“²³¹) des Art. 95 Abs. 7 SächsVerf Mittel zu anderen Zwecken als zur Beamtenversorgung²³² entnommen werden dürfen, ist – erneut – vorrangig im Verfassungstext selbst zu suchen. Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf fordert eine „auskömmliche Vorsorge“, so dass Entnahmen von vornherein ausscheiden, die die grundsätzliche Vollfinanzierung der Versorgungslasten des Freistaates Sachsen aus dem Generationenfonds gefährden würden.²³³ Als Entnahmen in diesem Sinne werden Ablieferungen²³⁴ der „Rücklage“ (des Generationenfonds) an den Staatshaushalt oder der sonstige Abfluss von Kapital verstanden, der zu einer Vermögensminderung führt.

Die hier gestellte Frage unterstellt freilich die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge und möchte wissen, ob von Verfassungs wegen Fondskapital jenseits dieser „Auskömmlichkeit“ entnommen werden dürfte. Die Antwort darauf liefert die Vorschrift des Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf, der den Freistaat Sachsen darauf verpflichtet, die Mittel (scil. der „Rücklage“, also des Generationenfonds) vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden. Das darin aufgestellte Gebot der Zweckbindung lässt sich auch als Zweckentfremdungsverbot bezeichnen.²³⁵ Diese Regelung untersagt es dem Freistaat Sachsen, insbesondere seinem Haushaltsgesetzgeber (Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf), Finanzmittel aus dem Generationenfonds für Zwecke zu entnehmen, die nicht mit der Verwendungsbestimmung des Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf übereinstimmen, d.h. die nicht der Finanzierung beamtenrechtlicher Versorgungsansprüche²³⁶ dienen.²³⁷ Dieses Zweckentfremdungsgebot gilt uneingeschränkt, also auch für den Zugriff auf Kapital, das für die Gewährleistung der „Auskömmlichkeit“ nicht erforderlich ist.

²³¹ Zur Verwendung der Anführungszeichen siehe Fn. 13.

²³² Zu den Beihilfelasten siehe Fn. 29, zur Versorgung der Richter siehe Fn. 32.

²³³ Hierzu näher Abschnitt D zu Frage Nr. 1 sub III 1, insb. d bb.

²³⁴ Zum Begriff der Ablieferung als Gegensatz von Zuführungen siehe § 26 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 SÄHO (Fn. 7).

²³⁵ Berlitz/Porzucek, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Komm. z. SächsVerf, 4. Aufl. 2021, Art. 95 Rn. 64.

²³⁶ Zu den Beihilfelasten siehe Fn. 29, zur Versorgung der Richter siehe Fn. 32.

²³⁷ So auch Berlitz/Porzucek (Fn. 235), Art. 95 Rn. 64.

Eindrucksvoll bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Begründung des Entwurfs zum Verfassungsänderungsgesetz, aufgrund dessen Art. 95 Abs. 7 mit Wirkung vom 1. Januar 2014 in die Verfassung des Freistaates Sachsen eingefügt wurde.²³⁸

Die Sätze 2 und 3 [des Entwurfs zu Art. 95 Abs. 7] stellen sicher, dass die angesparten Mittel zweckentsprechend verwendet werden. Damit wird in der Verfassung verankert, dass eine Erstattung an den Staatshaushalt nur zur Deckung von Versorgungsausgaben zulässig ist und grundsätzlich nur in dem Maße eine Erstattung erfolgen kann, wie eine entsprechende Vorsorge betrieben wurde. Das hat insbesondere vor dem Hintergrund Bedeutung, dass in den Anfangsjahren des Vorsorgefonds noch nicht für alle künftigen Versorgungsempfänger Vorsorge betrieben wurde (sogenannte Teilfinanzierungsfälle).

Überraschenderweise pflichten dem auch sonst kritische Stimmen des Schrifttums bei: Lichdi und Harzendorf schrieben im Jahr 2013:²³⁹

Die Pflicht zur zweckgebundenen Verwendung entzieht die einmal zugeführten Mittel *dauerhaft und ohne Ausnahme* jeder anderen Verwendung.

Gleichsinnig führt Berlitz in seinem Rechtsgutachten aus dem Jahr 2024 aus:²⁴⁰

Das Zweckbindungsgebot für die Mittel des Versorgungsvorsorgevermögens [sic!] (Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf) verbietet den (endgültigen) Mittelverbrauch für *fondsfremde Zwecke* und abhängig [gemeint wohl: unabhängig] davon, ob diese andere „implizite Schulden“ mindern oder [ergänze: zu] vermeiden helfen, es sich um einen „zukunftsbezogenen“ Mitteleinsatz handelt oder sonst nachhaltige Zwecke verfolgt werden.

II. Ergebnis zu Frage Nr. 5

Es verstieße gegen Art. 95 Abs. 7 Satz 2 SächsVerf, dem (Generationen-)Fonds Mittel zu anderen Zwecken als der Abgeltung von Versorgungsansprüchen zu entnehmen, auch wenn mit den verbleibenden Mitteln die „Auskömmlichkeit“ der Vorsorge gewahrt bliebe. Einfacher formuliert: Im Vorsorgevermögen (in der „Rücklage“) enthaltene Mittel dürfen nur zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen im Sinne von Art. 95 Abs. 7 Satz 1 SächsVerf entnommen werden.

Nicht von der Frage umfasst ist die Debatte um eine mögliche Abschmelzung des Kapitals der „Rücklage“ (des Generationenfonds) insbesondere durch Verringerung der Zuführungen.²⁴¹

gez. Gröpl

²³⁸ LT-Drs. 5/11838, S. 15 f.

²³⁹ Lichdi/Harzendorf, SächsVBl. 2013, 201 (213) – Hervorhebung nur hier.

²⁴⁰ Berlitz, Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume zur kreditfinanzierten Finanzierung von Klima-, Zukunfts- und Transformationsinvestitionen im Freistaat Sachsen, 4.6.2024, S. 71.

²⁴¹ Hierzu näher in Abschnitt D zu Frage Nr. 3 sub I 4 c.