

Argumente für ein Anheben der Mindestnachhaltigkeitsrücklage

Dr. Axel Reimann

Nach den Vorausberechnungen des Schätzerkreises wird die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts von ihrem gegenwärtigen Höchststand wieder bis auf ihre Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben abgeschmolzen sein und danach – bei Fortbestehen des aktuellen Rechtsrahmens – voraussichtlich für lange Zeit auf diesem Stand verharren. Damit ist absehbar, dass bei Fehlen ausreichender eigener Mittel wiederkehrend besondere Maßnahmen der Liquiditätssicherung – wie Liquiditätshilfen des Bundes – erforderlich und damit zum Gegenstand öffentlicher Diskussion werden. Um langfristig das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung (RV) zu erhalten, wird vor diesem Hintergrund für eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf mindestens 0,4 Monatsausgaben plädiert.

1. Einleitung

Die gesetzliche RV ist das gesetzliche Pflichtversicherungssystem der abhängig Beschäftigten und damit zugleich das bei weitem größte Einzelsystem der Alterssicherung in Deutschland. Es dient auf der einen Seite dem Transfer von Einkommen im Längsschnitt, wird auf der anderen Seite jedoch im Umlageverfahren, also im Querschnitt, finanziert. Während die aktuellen Beitragszahlungen in der Erwerbsphase individuelle Anwartschaften auf künftige Leistungsansprüche begründen, stellen sie auf der Finanzierungsseite die Quelle zur Begleichung der laufenden Zahlungsverpflichtungen an die aktuelle Rentnergeneration dar. Eine Kapitalansammlung im Sinne individuellen Ansparens findet nicht statt und könnte in Anbetracht eines rechnerischen Anwartschaftsvolumens von etwa dem Doppelten des Bruttoinlandsproduktes der Bundesrepublik Deutschland auch gar nicht stattfinden.

Gleichwohl kommt auch ein Umlageverfahren nicht ohne eine adäquate Form der Liquiditätssicherung aus, da sich die Beitragseinnahmen und die Leistungsausgaben ungleich über die einzelnen Monate eines Jahres verteilen. Insbesondere die Beitragströme unterliegen vielfältigen strukturellen, konjunkturellen und saisonalen Veränderungen, so dass zur Liquiditätssicherung entsprechende Instrumente und Regularien zur Verfügung stehen müssen. Ziel ist es, die Zahlungsfähigkeit der RV jederzeit zu gewährleisten. Dies wird durch drei gesetzliche Bestimmungen erreicht: Erstens durch das Vorhalten einer sog. Nachhaltigkeitsrücklage, die in bestimmten Grenzen variieren kann, zweitens durch die Möglichkeit, regelmäßig an die RV fließende Bundesmittel unterjährig vorzuziehen und drittens durch eine Garantie des Staates (Bundesgarantie) für den Fall, dass die zur Verfügung stehenden Mittel der RV trotzdem nicht ausreichen.

Der Einsatz besonderer Bundesmittel zur Liquiditätssicherung sollte jedoch auf absolute Ausnahmesitua-

tionen beschränkt und damit lediglich die „Ultima Ratio“ sein. Denn jeder derartige Rückgriff auf zusätzliche Bundesmittel, und sei es nur vorübergehend für wenige Tage oder gar Stunden, induziert unmittelbar die Vertrauensfrage in die Verlässlichkeit der gesetzlichen Alterssicherung. Dies belegt ein Blick auf die öffentlichen Reaktionen in den Jahren 2004 und 2005. So warnte die RV 2004 davor, dass zur Finanzierung der Renten im darauffolgenden Jahr voraussichtlich Liquiditätshilfen des Bundes notwendig seien, weil die Beitragseinnahmen vermutlich nicht ausreichen würden. Daraufhin titelte z.B. „Die Welt“ am 8.11.2004: „Es droht die Rente auf Pump“. Die Befürchtungen der RV bestanden zu Recht. Es erwies sich, dass eine gesetzlich verankerte Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben zum Jahresende 2005 nicht ausgereicht hatte, unterjährig eine Liquiditätshilfe des Bundes zu vermeiden.

Auch wenn bis zum Ende des Jahres 2014 nach vorläufigen Daten die Nachhaltigkeitsrücklage mit rd. 35 Mrd. EUR oder 1,91 Monatsausgaben auf einen für die Nachkriegszeit historischen Höchststand gestiegen ist, muss doch die Frage gestellt werden, ob sich in absehbarer Zeit eine ähnliche Situation wie zuletzt im Jahr 2005 nicht nur einmalig, sondern möglicherweise dauerhaft, also systematisch, wiederholen kann. Denn es ist absehbar, dass ab dem Jahr 2015 – bei einem den gesetzlichen Regularien zur Begrenzung der Rücklage entsprechenden Beitragssatz von 18,7% – die resultierenden Einnahmen unter den Ausgaben liegen werden. Folglich wird in den nächsten Jahren die Rücklage sukzessive abgebaut, bis sie nach den aktuellen Projektionen im Jahr 2019 die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben erreicht. Dort würde sie über Jahre hinweg verharren, weil der Finanzbedarf aus demographischen Gründen kontinuierlich steigt und der Beitragssatz nur jeweils so weit anzuheben ist, wie das zum Erreichen der Mindestrücklage am Jahresende erforderlich ist.

Dr. Axel Reimann
ist Präsident der
Deutschen Renten-
versicherung Bund.

Zu beantworten ist also die Frage, ob die bisherigen Festlegungen für die Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsrücklage geeignet sind, den künftigen Herausforderungen wirksam zu begegnen.

2. Funktion und Abgrenzung der Nachhaltigkeitsrücklage

Um den Beitragssatz zur gesetzlichen RV trotz zyklischer Wirtschaftsentwicklung möglichst stabil halten zu können oder sogar antizyklische Wirkungen zu erzielen¹, existiert seit 1969 in der gesetzlichen RV eine Rücklage, die mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz 1977 (20. RAG 1977) in „Schwankungsreserve“ und mit dem Nachhaltigkeitsgesetz ab 2005 in „Nachhaltigkeitsrücklage“ umbenannt wurde.

Nach den gesetzlichen Vorschriften im § 158 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) darf die Nachhaltigkeitsrücklage in einem Korridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben schwanken. In diesem Korridor bleibt der Beitragssatz von Jahr zu Jahr unverändert. Erst wenn nach den Vorausberechnungen zu erwarten ist, dass am Ende des folgenden Jahres die Mindestnachhaltigkeitsrücklage unterschritten oder die Höchstnachhaltigkeitsrücklage überschritten wird, ist der Beitragssatz für das Jahr neu zu berechnen. Im Falle einer drohenden Unterschreitung muss die Nachhaltigkeitsrücklage mit dem neuen Beitragssatz 0,2 Monatsausgaben erreichen oder gerade eben überschreiten. Im Falle einer drohenden Überschreitung sind es entsprechend 1,5 Monatsausgaben.

Um dabei den Referenzwert „Monatsausgabe“ zu bestimmen, werden von den Gesamtausgaben der allgemeine Bundeszuschuss sowie die Erstattungen und empfangenen Ausgleichszahlungen abgezogen. Das Resultat wird durch zwölf geteilt. Bei den Erstattungen handelt es sich hauptsächlich um Zahlungen von der knappschaftlichen RV im Wanderversicherungsausgleich, d. h. für knappschaftliche Rententeile, die die allgemeine RV auszahlt. Der 1998 und 1999 eingeführte zusätzliche Bundeszuschuss und sein Erhöhungsbetrag werden nicht abgezogen. Insofern ist die Bezeichnung „Monatsausgabe zu eigenen Lasten“ zumindest unscharf bzw. missverständlich. Der Schätzung im Oktober zufolge lag die Monatsausgabe zur Berechnung der Schwankungsreserve im Jahr 2014 bei rd. 18,4 Mrd. EUR.

Droht die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben für das Folgejahr unterschritten zu werden, ist der Beitragssatz anzuheben, so dass das Minimum voraussichtlich erreicht wird (§ 158 SGB VI). Hervorzuheben ist, dass der Mindestwert der Nachhaltigkeitsrücklage sich auf die Rücklage am Ende des Kalenderjahres

bezieht, nicht etwa auf einen Zeitpunkt innerhalb des Jahres oder gar auf das gesamte Jahr. Analog ist der Beitragssatz zu reduzieren, wenn die Rücklage voraussichtlich 1,5 Monatsausgaben überschreitet.

Nicht vollständig mit der Nachhaltigkeitsrücklage gleichzusetzen sind die liquiden Mittel der RV. Zu den liquiden Mitteln zählen alle zu einem Stichtag bei der Deutschen Rentenversicherung vorhandenen Mittel (z. B. Kassenbestände, Bankguthaben sowie Termineinlagen). Nicht zur Nachhaltigkeitsrücklage zählen dabei liquide Mittel, die entweder zum Verwaltungsvermögen gehören, noch keinem Sachkonto zugeordnet werden konnten (Verwahrungen) oder denen Forderungen von anderer Seite gegenüberstehen (z. B. Mittel der Versorgungsrücklage).

Die Höhe der liquiden Mittel und der Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage zu einem bestimmten Zeitpunkt wird durch die Termine der Beitragseingänge, der Vorauszahlungen für Bundeszuschüsse, der Rentenzahlungen und der Zahlungen an den Gesundheitsfonds und die Pflegeversicherung bestimmt. Zu den liquiden Mitteln zählen u. a. auch Beiträge für die Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner, die bei nachschüssig gezahlten Renten erst jeweils im Folgemonat fällig sind.

In der Regel sind die liquiden Mittel aus den genannten Gründen etwas höher als die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage. Im Jahr 2013 lag die Differenz bei durchschnittlich rd. 0,05 Monatsausgaben.

Aber auch für den Fall, dass die Rücklage aufgezehrt ist, ist die RV keineswegs zahlungsunfähig. Vielmehr stehen im Rahmen besonderer Maßnahmen zur Liquiditätssicherung Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung, um vorübergehende Liquiditätsengpässe zu überbrücken.

Dabei handelt es sich zum einen um das Vorziehen von Bundesmitteln. Die Bundeszuschüsse (im voraus für den nächsten Kalendermonat) und die Beiträge für Kindererziehungszeiten (für den laufenden Monat) werden vom Bund in monatlichen Abschlagszahlungen geleistet, die 2014 zusammen monatlich rd. 6,1 Mrd. EUR betragen haben. Das entspricht rd. einem Drittel einer Monatsausgabe. Im Fall von Liquiditätsschwierigkeiten können nur Bundesmittel für das laufende Jahr vorgezogen werden. Allerdings sind bei Liquiditätsproblemen zum Ende des Jahres wegen der vorschüssigen Zahlung keine potenziell vorziehbaren Bundeszuschüsse für das laufende Jahr mehr vorhanden; Bundeszuschüsse für das Folgejahr können nicht vorgezogen werden.

Zum anderen ist der Bund nach § 214 SGB VI verpflichtet, eine Liquiditätshilfe zu leisten, wenn die liquiden Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage nicht ausreichen sollten, die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Die Liquiditätshilfe wird in Form eines zinslosen Darlehens gewährt und ist frühestmöglich zurückerzahlen, spätestens bis zum Ende des Folgejahres.

¹ S. dazu. Meinhardt, Rietzler, Zwiener (2009): Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen, Forschungsbericht im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund, IMK Studies 3/2009. Die Autoren fordern, die Nachhaltigkeitsreserve anzuheben, um auch eine längere Krise ohne Anhebung der Beitragssätze bewältigen zu können.

Obwohl damit die Zahlungsunfähigkeit der gesetzlichen RV praktisch ausgeschlossen ist, kann die Inanspruchnahme dieser Instrumente für die RV nur das letzte Mittel sein und sollte auf absolute Ausnahmesituationen beschränkt bleiben. Denn schon eine einmalige – und erst recht eine wiederholte – Inanspruchnahme von Vorschüssen und insbesondere von Liquiditätshilfen untergräbt das Vertrauen in die Finanzierung und damit die Akzeptanz der gesetzlichen RV. Daher ist die Nachhaltigkeitsrücklage hoch genug festzusetzen, so dass die Inanspruchnahme dieser Instrumente unter normalen Umständen ausgeschlossen erscheint. Die Instrumente der Liquiditätssicherung durch den Bund sollten vielmehr nur bei außergewöhnlichen konjunkturellen Einbrüchen notwendig werden. Diese Auffassung wurde wiederholt auch durch die Selbstverwaltung der Deutschen Rentenversicherung Bund zum Ausdruck gebracht².

3. Entwicklung der Rücklage seit der Rentenreform 1992

3.1 Gesetzliche Unter- und Obergrenzen

Die Nachhaltigkeitsrücklage darf sich aktuell in einem Korridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben bewegen; erst bei einer absehbaren Über- oder Unterschreitung ist der Beitragssatz neu zu berechnen. Die Mindestrücklage bzw. die Grenzen des Korridors wurden mehrfach geändert (vgl. Abb.1), besonders zwischen 1999 und 2004. Seit dem 20. RAG 1977 galt als Untergrenze ein Richtwert von einer Monatsausgabe. Ein Korridor mit einer Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben, allerdings bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, war erstmals mit dem Rentenreformgesetz 1999 mit Wirkung ab dem Jahr 2000 gesetzlich eingeführt worden. Bereits mit dem Haushaltssanierungsgesetz 1999 wurde der Beitragssatz jedoch ab 2000 über eine Ausnahmeregelung im damaligen § 287 SGB VI wieder an der Grenze von einer Monatsausgabe ausgerichtet. 2002 wurde der Korridor auf 0,8 bis 1,2 Monatsausgaben reduziert (Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve), 2003 abermals auf 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben (Beitragsatzsicherungsgesetz). Die Beitragssätze 2002 und 2003 wurden gleichwohl per Beitragssatzgesetz auf 19,1% und 19,5% festgelegt. Ab 2004 wurde die Untergrenze schließlich mit dem 2. SGB-Änderungsgesetz auf mindestens 0,2 Monatsausgaben gesenkt, die Ausweitung des Korridors auf höchstens 1,5 Monatsausgaben wurde noch im gleichen Jahr im RV-Nachhaltigkeitsgesetz beschlossen. Diese Grenzen gelten bis heute.

3.2 Tatsächliche Entwicklung

Der Verlauf der Nachhaltigkeitsrücklage und der Liquidität innerhalb eines Jahres wird durch drei Komponenten bestimmt: durch den längerfristigen Trend, der durch Demographie, konjunkturbedingter Arbeitsmarktentwicklung und Beitragssatz bestimmt wird, durch eine – quantitativ mindestens ebenso

bedeutsame – saisonale Komponente, d. h., einen jährlich wiederkehrenden Rhythmus von Einnahmen und Ausgaben, sowie durch kleinere Abweichungen ohne besonderes Muster.

● Längerfristige Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage jeweils zum Jahresende

Angesichts der damals äußerst angespannten Arbeitsmarktlage und der dadurch verursachten Beitragsausfälle überrascht es nicht, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende in den Jahren 1992 bis 2005 an der Untergrenze, oft sogar darunter, bewegte (s. Abb.1). Die größten Unterschreitungen der Mindestrücklage ergaben sich Ende 1996 und 1997 mit jeweils 0,42 Monatsausgaben. Die Unterschreitungen waren in den neunziger Jahren auf die ungünstiger als erwartet verlaufende Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen. So war z. B. im Jahr 1997 die Bruttolohn- und -gehaltssumme nicht – wie noch im Herbst 1996 angenommen – um 0,4% gestiegen, sondern um 0,5% gefallen, verbunden mit einem starken Anstieg der Altersrenten nach Arbeitslosigkeit³. Das bisherige Minimum der Rücklage zum Jahresende ergab sich 2005 mit 0,12 Monatsausgaben. In dem Jahr war unterjährig sogar eine Liquiditätshilfe des Bundes erforderlich geworden (s. im folgenden Abschnitt).

● Unterjähriger Verlauf der Liquidität

In Abb. 2 (s. S. 6) sind die regelmäßig wiederkehrenden unterjährigen Schwankungen der Liquidität wiedergegeben. Die Nulllinie als Basis bezieht sich auf den langfristigen Trend in der Entwicklung der Liquidität. Die Kurve beschreibt, wie sich die Liquidität in den einzelnen Monaten der Jahre 2007 bis 2014 durchschnittlich vom langfristigen Trend unterschieden hat. Im Januar liegt sie durchschnittlich noch um 0,06 Monatsausgaben über dem Trend, im Oktober 0,11 Monatsausgaben darunter. Am Jahresende, wenn die Jahressonderzahlungen an die Beschäftigten zu erhöhten Beitragseingängen führen, ist sie mit durchschnittlich 0,15 Monatsausgaben am höchsten⁴.

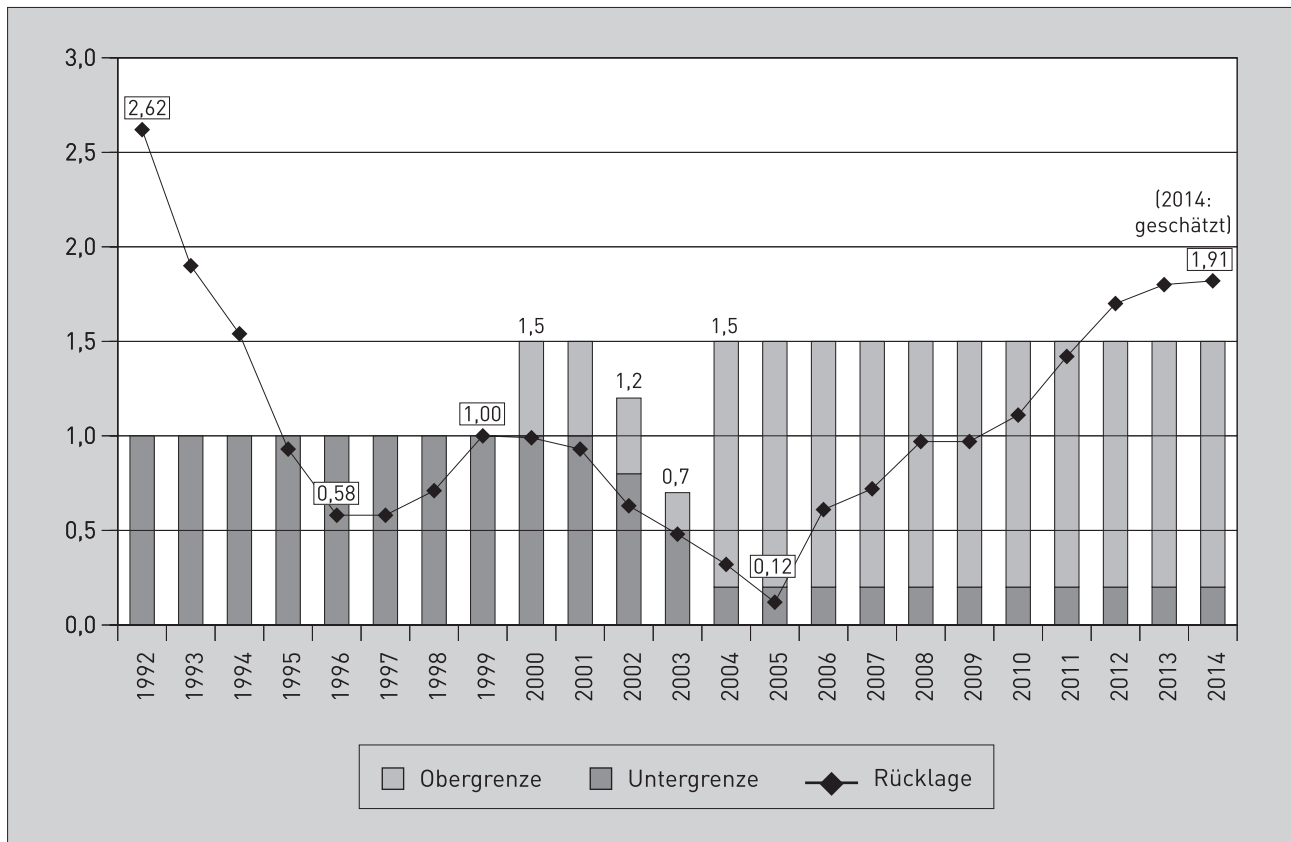
Im liquiditätsschwächsten Monat unterschreitet die Liquidität den Höchststand also durchschnittlich um bis zu rd. 0,3 Monatsausgaben. Damit lässt sich bereits aus den regelmäßigen Schwankungen ablesen, dass die aktuelle Höhe der gesetzlichen Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben zum Jahresende zu gering ist. Es ist abzusehen, dass künf-

² Vgl. auch die Rede der Vorsitzenden des Bundesvorstandes, Annelie Buntenbach, anlässlich des Presseseminars der Deutschen Rentenversicherung Bund am 11.11.2014.

³ Nach Rentenversicherungsbericht 1998, BT-Drucks. 692/98, S. 29 und 59.

⁴ Vgl. auch Gunkel (2014): Die Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 29. und 30.10.2013 in Würzburg, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), DRV-Schriften, Bd. 102.

Abb. 1: Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen RV sowie ihrer Ober- und Untergrenze in Monatsausgaben



tig selbst in solchen Jahren, in denen die Mindestrücklage am Jahresende gerade noch eingehalten wird, unterjährig besondere Maßnahmen der Liquiditätssicherung zu treffen sind.

Die Situation verschärft sich noch, wenn der Trend ungünstiger verläuft als unterstellt und in der zweiten Jahreshälfte mit saisonal bedingten Defiziten zusammenfällt. Unvorhergesehene Einbrüche bei den Beitragseinnahmen sind dabei häufiger die Ursache als Mehrausgaben bei den Renten. Die Situation des Jahres 2005 kann in dieser Hinsicht als Lehrstück dienen. In dem Jahr wurden alle Möglichkeiten der Liquiditätssicherung genutzt:

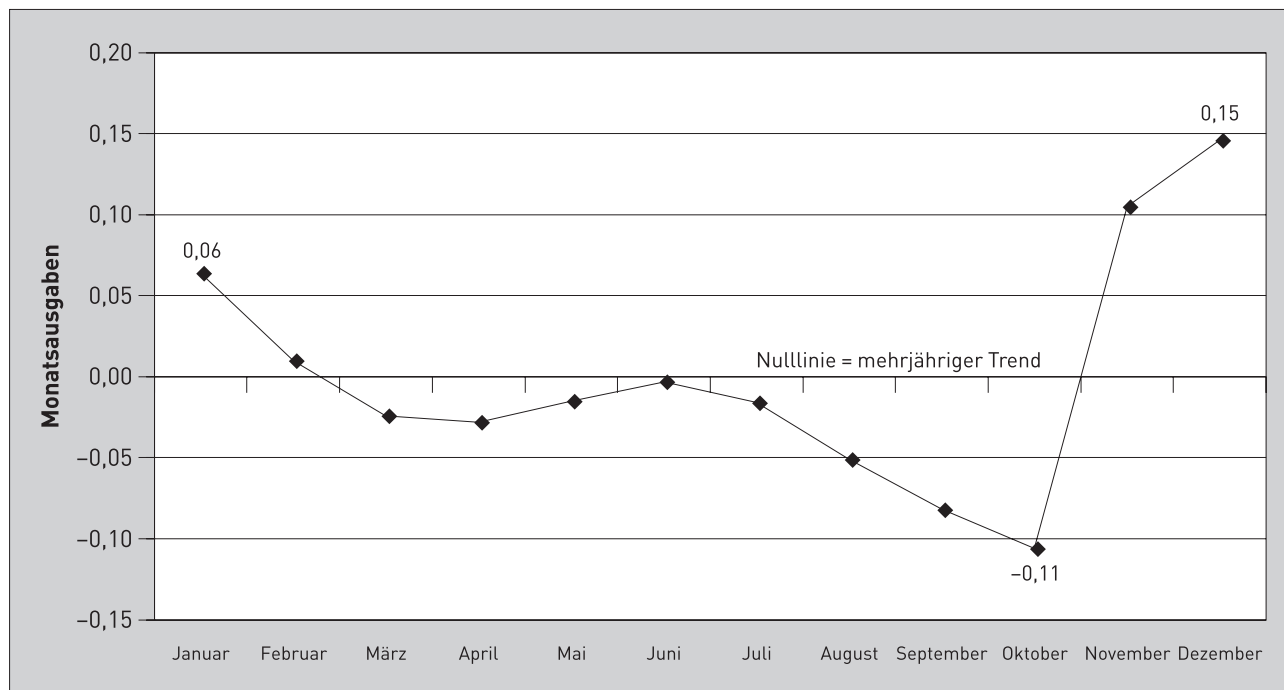
- Anfang September 2005 mussten im Umfang von 360 Mio. EUR erstmals Teile der für Ende des Monats fälligen Rate des Bundeszuschusses vorgezogen werden, um die fälligen Beiträge für die Kranken- bzw. Pflegeversicherung der Rentner bzw. im Rahmen des Risikostrukturausgleiches der Krankenversicherung, der seinerzeit über die RV abgewickelt wurde, finanzieren zu können. Das wiederholte sich auch in den beiden Folge-monaten.
- Ende September mussten weitere Mittel aus der im Folgemonat fälligen Rate des Bundeszuschusses vorgezogen werden, um Liquidität für die Rentenzahlungen zur Verfügung zu stellen. Auch das wiederholte sich im Oktober.

- Die vorgezogenen Bundeszuschüsse fehlten dann zur Rentenzahlung Ende November. Deshalb mussten zu dem Zeitpunkt auch Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten vorgezogen werden.
- Zusätzlich wurde der Fälligkeitstermin für Zahlungen im Rahmen des Risikostrukturausgleiches in der Krankenversicherung, der von der RV abzuwickeln war, von Anfang Dezember auf den 19. Dezember verschoben. Diese Möglichkeit war durch das Verwaltungsvereinfachungsgesetz eröffnet worden.
- Das reichte jedoch zur Finanzierung der Rentenzahlung nicht aus. Daher wurde Ende November erstmals zusätzlich eine Liquiditätshilfe des Bundes im Umfang von rd. 600 Mio. EUR erforderlich, die noch im Dezember des Jahres zurückgezahlt werden konnte.
- Durch die relativ hohen Beitragseingänge im Dezember stieg die Nachhaltigkeitsrücklage Ende des Jahres auf 0,12 Monatsausgaben.

Das Medienecho auf die Maßnahmen war dementsprechend kritisch für die Deutsche Rentenversicherung. Zeitlich fiel es in die Phase der Umsetzung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, in der die Öffentlichkeit ohnehin für Fragen der finanziellen Stabilität der gesetzlichen RV in besonderem Maße sensibilisiert war.

Zwei Maßnahmen trugen entscheidend dazu bei, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage nach 2005 wieder

Abb. 2: Unterjährige mittlere Abweichung der liquiden Mittel zum Monatsende vom langfristigen Trend, Januar 2007 bis November 2014



erholen konnte: Die Vorverlegung des Fälligkeitstermins für die Beitragszahlung im Rahmen des Lohnabzugsverfahrens vom 15. des Folgemonats auf den drittletzten Bankarbeitstag des laufenden Monats im Jahr 2006 sowie eine Anhebung des Beitragssatzes von 19,5% auf 19,9% im Jahr 2007. Die Vorverlegung des Fälligkeitstermins hatte den Nebeneffekt, dass sich der Monat mit den höchsten Beitragseingängen von Dezember auf November nach vorne verschob; dadurch sank das Risiko für eine Liquiditätshilfe des Bundes ab 2006. Die Situation entschärfte sich auch dadurch, dass die RV seit Einführung des Gesundheitsfonds 2009 keine Liquidität für Zahlungen im Rahmen des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung mehr bereitstellen muss.

Nichtsdestoweniger ist die Gefahr, liquiditätssichernde Maßnahmen ergreifen zu müssen, keineswegs aus der Welt. Aus Abb. 3 geht hervor, in welchem Ausmaß in den Kalenderjahren seit 2006 Liquidität im jeweils schwächsten Kalendermonat des Jahres zur Verfügung gestanden bzw. gefehlt hätte, wenn am jeweiligen Jahresende genau eine Nachhaltigkeitsrücklage von nur 0,2 Monatsausgaben vorhanden gewesen wäre. Mit Ausnahme des Jahres 2009 hätten in mindestens einem Monat pro Jahr die vorhandene Nachhaltigkeitsrücklage und andere liquide Mittel zur Zahlung der fälligen Renten nicht ausgereicht, ohne zusätzliche Maßnahmen der Liquiditätssicherung zu ergreifen.

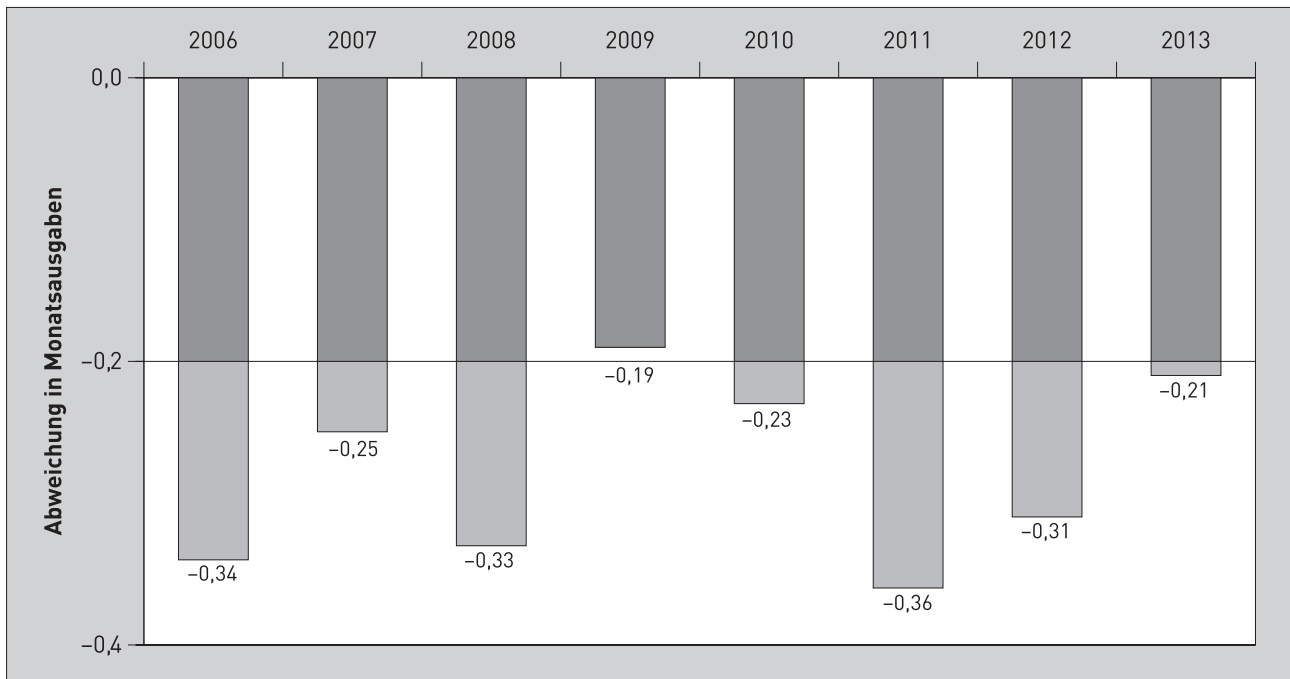
Demnach wäre eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf mindestens 0,4 Monatsausgaben nach heutiger Definition geeignet, das Ergreifen besonderer liquiditätssichernder Maßnahmen

unter normalen Umständen unwahrscheinlich zu machen. Diese Rechnung geht allerdings davon aus, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende bei genau 0,2 Monatsausgaben liegt. Das würde bedeuten, dass am Ende des Vorjahres, wenn der Beitragssatz festzulegen ist, der tatsächliche Verlauf exakt vorauszuberechnen wäre. Das ist in der Praxis schlechterdings nicht möglich. Die Erfahrungen aus den Jahren seit 1992 zeigen vielmehr, dass bei unerwarteten Wirtschaftseinbrüchen auch Abweichungen bis zu 0,4 Monatsausgaben von der Projektion nicht ausgeschlossen werden können. Für diesen Fall müsste dann auf vorgezogene Bundesmittel und die Liquiditätshilfe des Bundes zurückgegriffen werden.

4. Finanzwirkungen einer Anhebung

Eine Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage wird in erster Linie in dem Jahr finanzwirksam, in dem die Rücklage sonst die neue Untergrenze, z.B. 0,4 Monatsausgaben, unterschritten hätte. In dem Jahr ist die Differenz – im Beispiel 0,2 Monatsausgaben – durch Beiträge und Bundesmittel zu finanzieren. Nach den Vorausberechnungen aus dem Oktober 2014 wäre dies perspektivisch im Jahr 2018 der Fall. Ein Zehntel einer Monatsausgabe der RV entspricht den Einnahmen aus rd. eineinhalb Zehntel Beitragssatzpunkten. Bei Anhebung um z.B. 0,2 Monatsausgaben auf 0,4 Monatsausgaben wäre also einmalig ein um drei Zehntel Prozentpunkte höherer Beitragssatz fällig. In der Praxis kann sich der Effekt je nach Konstellation auf zwei Jahre verteilen.

Abb. 3: Fehlende Liquidität im schwächsten Kalendermonat des betreffenden Jahres, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende bei 0,2 Monatsausgaben gelegen hätte



5. Fazit

Auch wenn die RV aktuell einen Höchststand ihrer Finanzausstattung verzeichnen kann, wird hinsichtlich der Rücklage auf mittlere und längere Sicht das Thema der Mindestausstattung bestimmend werden. Nach den aktuellen Projektionen wird die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Jahr 2019 auf die Höhe des aktuellen Mindestwertes von 0,2 Monatsausgaben abgebaut sein und in der Folgezeit ungeachtet der erforderlichen Beitragssatzanhebungen im Wesentlichen dort verharren.

Im Hinblick darauf zeigen die Analysen der unterjährigen Einnahmen- und Ausgabenströme der zurückliegenden Jahre, dass eine Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben zum Jahresende nicht geeignet ist, unterjährig die Liquidität der RV aus eigener Kraft zu sichern. Infolgedessen würde nach Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage ohne Gegenmaßnahmen praktisch in jedem Jahr die Gefahr bestehen, besondere Maßnahmen zur Liquiditätssicherung wie das

Vorziehen von Bundesmitteln oder gar die Inanspruchnahme einer Liquiditätshilfe des Bundes ergreifen zu müssen. Obwohl das keineswegs bedeutet, dass die Zahlungsfähigkeit der RV gefährdet wäre, geriete die RV unweigerlich in die Position eines Bittstellers. Verbunden mit dem damit einhergehenden Echo in der Öffentlichkeit und in den Medien wären das Vertrauen in die gesetzliche RV und damit deren Akzeptanz gefährdet.

Infolgedessen sollte rechtzeitig über adäquate Maßnahmen nachgedacht werden, um einer solchen Entwicklung wirksam begegnen zu können. So dürfte eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende auf mindestens 0,4 Monatsausgaben ausreichen, normale unterjährige Schwankungen der Nachhaltigkeitsrücklage aufzufangen, so dass besondere Maßnahmen der Liquiditätssicherung Jahren mit unerwartet starken Konjunkturerinbrüchen vorbehalten blieben. Zur Finanzierung wären einmalig ein höherer Beitragssatz und ein höherer Bundeszuschuss in Kauf zu nehmen.