

Vermögen der Sozialversicherung in Zeiten von Nullzinsen und Finanzkrisen

GERO-FALK BORRMANN

Dr. Gero-Falk Borrmann ist als Rechtsanwalt in Karlsruhe niedergelassen und war zuvor in unterschiedlichen Positionen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, der Bundesknappschaft und der LVA bzw. Deutsche Rentenversicherung beschäftigt. Darüber hinaus war Dr. Borrmann als Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Bereich Finanzen) tätig

Die Vermögensanlage der Sozialversicherungsträger mit über 67 Mrd. Euro, die von weniger als 180 Trägern verwaltet wird, ist aktuell geprägt von den geldpolitischen Entscheidungen der EZB, durch die von der Finanzkrise ausgelösten Unsicherheiten auf den Finanzmärkten sowie von Bestrebungen, die Folgen demografischer Entwicklung abzufedern. Der Beitrag bewertet aktuelle Fragestellungen in dem Gesamtkontext der Vermögenswirtschaft der Sozialversicherung und untersucht Änderungsbedarf der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dabei werden mögliche Einflüsse der Politik des New Public Management einerseits und Zentralisierungstendenzen in die unmittelbare Staatsverwaltung andererseits gewichtet.

I. Vermögen der Sozialversicherung – viel Geld – wenig Zinsen

1. Bestandsaufnahme

Das Vermögen der Sozialversicherung liegt zur Zeit noch nahe der Obergrenzen zulässiger Vermögensvorhaltung.¹ (Tabelle 1)

Unter Berücksichtigung der Finanzsalden 2014 erhöhte sich der Vermögensbestand bei den großen Sozialversicherungsträgern, außer im KV Bereich.

Allerdings ist dieser hohe Vermögensbestand lediglich eine Momentaufnahme; die Sozialversicherungsträger finanzieren grundsätzlich ihre Leistungen nicht aus einem Kapitalstock, sondern aus Beiträgen und Zuweisungen und halten lediglich Reservemittel zur Überbrückung von Finanzierungsengpässen vor. Diese Reservemittel können kurz- und mittelfristig abgebaut sein. Die Rentenversicherung geht davon aus, das ihre Rücklage

von über 30 Mrd. Euro bis 2019 auf rd. 4 Mrd. Euro zurückgeführt wird. (unten III,3) Der derzeit hohe Vermögensbestand macht aber die Frage der Rendite und Sicherheit besonders dringlich.

2. Geldpolitik der EZB und Auswirkungen auf das Vermögen der SV Träger

Die am Geldmarkt erzielbaren Zinskonditionen haben sich kontinuierlich verschlechtert; einige Kreditinstitute bieten für Anlagen mit Laufzeiten von

¹ Statistisches Bundesamt (Fachserie 14 Reihe 5.1.) sowie destatis Presseerklärung vom 17.4.2015.

Seit 2009 führt das Bundesversicherungsamt (BVA) als Rechtsaufsicht der bundesunmittelbaren Träger Abfragen zu liquiden Vermögensanlagen durch; vgl. Demme, Vermögensrechtliche Vorgaben, Anlagevolumen und aktuelle Entwicklungen liquider Vermögensanlagen aller bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, in: WzS 2014, 131ff

unter sechs Monaten nur noch negative Zinsen an. Eine Nullverzinsung bei Girokonten wird zunehmend nur noch bis zu einer vorgegebenen Obergrenze für das Anlagevolumen akzeptiert. Erst für Laufzeiten von über 6 Monaten sind aktuell positive Zinsen zu erzielen.

Grundlage der Zinsentwicklung ist die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Sie beharrt auf der Talfahrt der Zinssätze, indem sie den Leitzins seit vergangem Jahr auf 0,05% und den Einlagezins für Tagesgeld/Einlagefazilität auf -0,2% belässt. Ferner stattet sie die Banken mit ausreichendem Geld durch das Anleiheankaufprogramm vom Januar 2015 aus und verringert die Attraktivität für die Banken zur Refinanzierung mit Vermögensanlagen institutioneller Anleger.² Außerdem strebt die EZB mittelfristig eine Inflationsrate „unter, aber nahe 2%“ an.³ (Tabelle 2)

Weicht der Zins bei diesem Vermögensbestand allein der großen SV Träger um einen Prozentpunkt ab bzw. übersteigt die Preissteigerungsrate den Zinsertrag um einen Prozentpunkt, ergibt sich eine Zinsabweichung bzw. ein Realwertverlust von in Höhe rd. 677 Mio. Euro; dies entspricht etwa der Größenordnung von 2 Monatsausgaben für Verwaltungskosten im RV Bereich oder 1 Monatsausgabe an Verwaltungskosten im KV Bereich bzw. 6 Monatsausgaben im UV Bereich. Diese Zinsmindereinnahmen belasten letztlich den Beitragszahler.

3. Der Zweck bestimmt die Vermögensanlage

Im Vermögensrecht der Sozialversicherung sind drei Vermögenskategorien vorgesehen: Betriebsmittel, Rücklagen und Verwaltungsvermögen, die der jeweilige Träger nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nachweisbar getrennt auszuweisen hat (§ 10 SVRV).

Tabelle 3: Unterjährige Liquiditätsschwankungen in Mrd. Euro

Unterjährige Liquiditätsschwankungen in Mrd. Euro				
2014	RV	KV	PV	AV
1. Quartal	-0,5	-0,9	-0,1	-0,1
2. Quartal	2,1	-2	0,1	0,1
3. Quartal	-0,7	-1	0	0
4. Quartal	2,4	2,6	0,4	0,4
gesamt	3,3	-1,3	0,4	0,4

Quelle: Daten der Bundesbank, Monatsbericht August 2015, Statistischer Teil Seite 61 ff und eigene Berechnungen

Tabelle 1: Vermögen der Sozialversicherung

Vermögen der Sozialversicherung						
	KV	PV	RV	UV	Landwirtschaftl SV	BA
Mrd. Euro						
2013	24,2	1,9	32,9	6,6	0,5	1,6
67,7						

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5.1.

Tabelle 2: Kennzeichen der Geldpolitik

Kennzeichen der Geldpolitik	
Zinssätze EZB	Verbraucherpreisindex
Leitzins	0,05%
Einlagefazilität /Tagesgeld	-0,2%
0,9% (EZB Ziel: unter, aber nahe 2%)	

Quelle: Daten der Bundesbank, Monatsbericht August 2015, Statistischer Teil S. 43.

Eine kontenmäßige Auffächerung hat nach den für den jeweiligen Versicherungsweig geltenden Kontenrahmen zu erfolgen (Anlage zu § 25 SRVwV). Die Geldpolitik wirkt sich auf diese drei Vermögenskategorien entsprechend deren Zielsetzungen unterschiedlich aus.

Für die Betriebsmittel und die Rücklage steht die Reservehaltung im Vordergrund. Das Umlagesystem und die Verpflichtung, Beiträge ausgedeckt zu bemessen, machen es lediglich erforderlich, Reservemittel zum Ausgleich der Liquiditätsschwankungen vorzuhalten. Die sich aus den unterschiedlichen an die Lohnzahlung gekoppelten Beitragseinnahmen sowie der Leistungsbedarf entwickeln sich nicht wechselseitig. Die Ausgaben sind just in time und nicht nach Kassenlage zu leisten. Größenordnungen der vierteljährigen Liquiditätsschwankungen sind der Tabelle 3 zu entnehmen, wobei der Liquiditätsbedarf an einzelnen Tagen erheblich höher sein kann; in der Rentenversicherung besteht ein Reservemittelbedarf von bis zu 38% einer Monatsausgabe. (Tabelle 3)

Bei der Anlage des liquiden Teils des Verwaltungsvermögen ergibt sich für Träger der KV und der UV seit 2010 eine

Erweiterung bzw. ein Perspektivwechsel in den Anlagehorizonten; es ist bis 2030 (UV) bzw. 2050 (KV) ein Deckungskapital zur Finanzierung der unmittelbaren Altersversorgungsverpflichtungen innerhalb des Sozialversicherungszweigs aufzubauen. Die RV ist weitgehend in Altersvorsorgefonds des Bundes bzw. des Landes eingebunden; die Anlage erfolgt nicht durch die Träger, sondern z.B. durch die Bundesbank.

a. Betriebsmittel und Negativzinsen

Betriebsmittel sind in der Größenordnung von 0,2 bis 1,5 einer Monatsausgabe (MA) vorzuhalten. (Tabelle 4)

Kennzeichnend ist die kurzfristige Verfügbarkeit der Betriebsmittel, so dass hier Giralgeld und Termingelder in Betracht kommen⁴, für die weitgehend keine positiven Zinsen zu erwarten sind. Vielmehr werden zunehmend sog. Negativzinsen erhoben: Es dürften damit in einer groben

2 Bundesbank, Monatsbericht August 2015, Geldmarktsteuerung und Liquiditätsbedarf, S.26 ff bezeichnet die Wirkung des Anleiheprogramms (Expanded Asset Purchase Programm/EAPP) als Überschussliquidität.

3 Draghi, Pressekonferenz vom 4.9.2014. Dies entspricht auch den Inflationserwartungen der Finanzmarktakteure, die von der Bundesbank etwas klausuliert wie folgt formuliert werden: „Zusammenfassend können aus der Ereignisstudie keine belastbaren Nachweise dafür abgeleitet werden, dass die Finanzmarktakteure aufgrund der zuletzt niedrigen Inflationsraten und negativen Inflationsüberraschungen die Verankerung der langfristigen Inflationserwartungen infrage stellen würden“, Bundesbank, Monatsbericht Juni 2015, S.59.

4 Demme, Vermögensrechtliche Vorgaben, Anlagevolumen und aktuelle Entwicklungen liquider Vermögensanlagen aller bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, in: WzS 2014,131ff.

Tabelle 4: Betriebsmittel

Betriebsmittel			
KV	RV (Nachhaltigkeitsrücklage)	UV	PV
1,5-fache MA (§ 260 SGB V)	0,2 bis 1,5 MA (§ 216 f SGB VI)	Bis zur Höhe der Ausgaben des Vorjahres (§ 172 SGB VII)	1,0 MA (§ 63 SGB XI)

Quelle: Eigene Darstellung (gesetzliche Vorgaben)

Schätzung Anlagevolumina von rd. 30 bis 40 Mrd. Euro⁵ knapp oberhalb bzw. unterhalb der Zins Nulllinie liegen.

Auf folgende Einzelfragen im Zusammenhang mit dem sog. Negativzins ist hinzuweisen:

■ rechtliche Qualifizierung

Die von der EZB unmittelbar geforderten Negativzinsen dürften als geldpolitisches Lenkungsinstrument, vergleichbar den wirtschaftspolitischen Instrumenten (wie Konjunkturzuschlag)⁶ und nicht als Zins zu qualifizieren sein. Rechtlich dürfte es sich bei den sog. Negativzinsen trotz der Bezeichnung nicht um Zinsen handeln. Der sog. Negativzins widerspricht der Grundstruktur des Zinses im Gläubiger/Schuldnerverhältnis.

■ Kontierung

Die vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) vorgegebene Kontierung als Zins dürfte nicht im Hinblick auf die Rechtsqualität, sondern wegen einer Buchung außerhalb der budgetierten Verwaltungskosten (Konto 3010 Zinsen aus Geldanlage)⁷ erfolgt sein. Jedenfalls führt diese Verwaltungsvorschrift zu einheitlicher Buchungspraxis und Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen.

■ Werthaltigkeit

Da die sog. Negativzinsen einen Nominalwertverlust bedingen, liegt es nahe, einen Verstoß gegen das Gebot anzunehmen, wonach Mittel des Versicherungsträgers so anzulegen und zu verwalten sind, dass ein Verlust ausgeschlossen erscheint (§ 80 Abs.1 SGB IV). Es steht bereits bei der Anlage fest, dass der eingezahlte Betrag

nicht in voller Höhe zurückgezahlt wird. Bundesministerium für Finanzen (BMF) und Bundesversicherungsamt (BVA) geben durch Rundschreiben für die Praxis vor, dass „auch marktgerechte negative Zinssätze verbunden mit einer Abnahme des Nominalwertes zur Anwendung kommen können“⁸. Damit hält das BMF eine Änderung des § 80 Abs. 1 SGB IV nicht für erforderlich, um rechtmäßiges Handeln bei der Anlage mit sog. Negativzinsen sicherzustellen. Die Begründung dieser einengenden Auslegung ergibt sich aus widersprüchlichen staatlichen Vorgaben: Verlustausschluss gemäß § 80 Abs. 1 SGB IV versus geldpolitischer Beschlüsse der EZB. Wenn der Markt keine Alternativen zur Vermeidung der sog. Negativzinsen bietet, dann besteht das Gebot der Sicherheit der Geldanlage darin, weitgehende Risiken zu vermeiden.

b. Rücklagemittel und Realwertverlust

Rücklagemittel dürften zwar grundsätzlich nicht vom Nominalwert-, aber vom Realwertverlust betroffen sein (Tabelle 5). Da der Einsatz von Rücklagemittel erst vorgesehen ist, wenn Ausgabeschwankungen durch Betriebsmittel nicht mehr ausgeglichen werden können und die obligatorische Mindestgrenze im KV Bereich 0,25 Monatsausgaben beträgt, besteht hier ein Bodensatz, der längerfristig angelegt werden kann; dessen Anlage ist dann mit dem Risiko des Realwertverlustes belastet. Dabei hat die Höhe der Rücklagemittel im KV Bereich einerseits und im RV Bereich andererseits unterschiedliche Wirkungen. Im KV Bereich ist unzureichendes Vermögen u.a. Anlass für ein Insolvenzverfahren.

Im RV Bereich ist nicht ausreichende Liquidität Grund, die Bundeszuschüsse vorzuziehen bzw. einen Liquiditätszuschuss in Anspruch zu nehmen.

c. Verwaltungsvermögen, insbesondere Deckungskapital für Altersversorgung bzw. Altersrückstellungen

Ein neuer Anlagehorizont ergibt sich für das Vermögensmanagement der Träger bei der Anlage des Deckungskapital für Altersversorgungsverpflichtungen (GKV § 171 e SGB V) und für Altersrückstellungen (UV § 172c SGB VII)⁹ als Teil der liquiden Mittel des Verwaltungsvermögens. Das verfügbare Deckungskapital soll den künftigen Beitragszahler in Zeiten der Auszahlung der Versorgungsbezüge entlasten („Sparbüchse für die Babyboomer“¹⁰). Die Mittel kommen

- erst ab 1.1.2050 im KV Bereich (Bestand Ende 2013 für alle Krankenkassen: 4,1 Mrd. Euro) und
- erst ab 1.1.2030 im UV Bereich (Bestand Ende 2013: 1,8 Mrd. Euro)

zur Auszahlung.¹¹ Für das Vermögensmanagement ergeben sich damit die Fragen, die sich auch der privaten Versicherung bei der Anlage eines langfristigen Kapitalstocks stellen.

d. Risiken der langfristigen Anlage des Deckungskapitals und Niedrigzinsumfeld

Während bei der kurz- und mittelfristigen Anlage durch einen Zinssatz unterhalb der Preissteigerungsrate ein Realwert-

5 pauschal umgerechnet aus den jährlichen Ausgaben der Sozialversicherungssysteme in Höhe von rd. 494 Mrd. Euro. (Sozialbudget 2013, herausgegeben vom BMAS).

6 Jahrgutachten 2014 S. 160 Ziffer 237, www.sachverstaendigenrat.de

7 Borrmann, Realwertverlust und Negativzinsen im Vermögensrecht der Sozialversicherung, WzS.2015,81.

8 ebenso Rundschreiben 4/2011 (VA) der BaFin „Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen“.

9 Die Träger der Rentenversicherung im Bundesbereich (DRV Bund, KBS) sowie die BA verwalten die Mittel nicht selbst, sondern in die Bundesbank; für die Regionalträger der RV gelten unterschiedliche Regelungen. Vgl. 5. Versorgungsbereich der Bundesregierung.

10 Ärztezeitung vom 9.4.2014 für den Pflegevorsorgefonds.

11 Schmidt, Bildung von Deckungskapital zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung in Sozialversicherung, WzS 2015, 136.

Tabelle 5: Rücklagemittel

Rücklagemittel			
KV	RV (Nachhaltigkeitsrücklage)	UV	PV
1/4 bis 1 Monatsausgabe (§ 261 SGB V)	0,2 bis 1,5 Monatsausgabe (§ 216 f SGB VI)	2,5 bis 4,0 Monatsausgabe (§ 172 a SGB VII)	0,5 Monatsausgabe (§ 64 SGB XI)

Quelle: Eigene Darstellung (gesetzliche Vorgaben)

verlust bzw. bei Negativzins sogar ein Nominalwertverlust entsteht, liegt das Risiko des Trägers bei der Vorhaltung des Deckungskapitals darin, zusätzliche Mittel aufzuwenden, um das Niveau seiner Altersvorsorge stabil zu halten. Der Rechnungszins ist für die UV und KV in der KK-/UV-AltRückV einheitlich in Höhe von 4,25% festgelegt, an dem das BVA noch festhält (Schmidt a.a.O.); es handelt sich um einen kalkulatorischen Zins, der die langfristige und nicht die aktuelle Zinsentwicklung widerspiegelt. Allerdings muss der Träger im Anschluss an die Niedrigzinsphase einen wesentlich höheren Zinsertrag erwirtschaften, um den Zinsertrag, der zur Auffüllung des ermittelten Deckungskapitals benötigt wird, zu erreichen. Sinkt der langfristige Zins von 4,25 auf 3,25 Prozent, also um einen Prozentpunkt, muss der Träger 15 bis 20 Prozent mehr aufwenden und würde künftige Beitragszahler zusätzlich belasten, was im Hinblick auf den anwachsenden Altersquotienten nicht unproblematisch ist. Während die geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter kommen, was bereits zu steigenden Beiträgen führt, würden die Versicherten darüber hinaus zur Aufstockung des Deckungskapitals herangezogen.

Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird nach Berechnungen der Bundesregierung von rd. 50 Millionen im Jahr 2010 auf 42 Millionen im Jahr 2030 zurückgehen.

Die Privatversicherer reagieren in verschiedenen Richtungen auf die historisch niedrigen Zinsen. Sie überprüfen ihre Produktstrategie, indem sie neue Produkte, z.B. Lebensversicherung ohne Garantiezins anbieten, die dem Kunden nur den Erhalt der eingezahlten Beiträge sichern und ihn mit dem Risiko des Realwertverlustes belasten. Ein derartiger Paradigmenwechsel würde im Bereich der Altersversorgung der Bediensteten der Träger das Niveau der Altersversorgung senken. Ferner suchen die privaten Versicherer neue rentierliche Anlageformen, in denen ihnen eine höhere Eigenkapitalverzinsung, etwa durch den Staat, garantiert wird.¹² Eine Übertragung auf die Altersversorgung der Bediensteten würde ebenfalls den Steuerzahler belasten. Seitens der Wirtschaft besteht im Hinblick auf mögliche Zusatzzuführungen erhebliche Unsicherheit; es wird versucht, die Berechnungsgrundlagen zu ändern.¹³

e. Gestaltungsmöglichkeiten: Mittelaustausch zwischen den verschiedenen Vermögenskategorien

Diskutiert wird aktuell, ob Beteiligungen an gemeinnützigen Einrichtungen, soweit die Zweckbestimmung der Mittelhingabe vorwiegend den Aufgaben des Versicherungsträgers dient, sowie Darlehen für gemeinnützige Zwecke (§ 83 Abs.1 Ziff. 7 SGB IV), die als Verwaltungsvermögen verbucht sind, in Rücklagemittel transferiert werden dürfen.¹⁴ Zu denken ist an Beteiligungen an Krankenhäusern oder Reha-Einrichtungen. Zu beachten ist dann allerdings, dass diese Umbuchung eine Umwidmung bedeutet. Aus der Beteiligung, etwa zur Struktursicherung des Leistungsbereichs wird dann eine Kapitalanlage, die zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit und den Verfügbarkeitsvoraussetzungen unterliegt und gleichsam eine Vorstufe zur Veräußerung darstellt.

Darlehen an gemeinnützigen Einrichtungen könnten interessant sein, wenn die Anlage profitabler als die Anlage bei Bankinstituten ist. Die Aufsicht, deren Genehmigung für die Darlehensvergabe erforderlich ist (§ 85 SGB IV), engt diese Möglichkeit der Anlage ein, indem sie einen engen sozialversicherungsrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriff zugrundelegt und die Darlehnshingabe auf den Aufgabenbereich des Trägers begrenzt. Darlehen an andere gemeinnützige Träger außerhalb des Aufgabenbereichs des Trägers seien nicht zulässig.¹⁵ Diese faktische Barriere lässt sich rechtlich schwerlich begründen. Die in der Interpunktion missglückten Fassung (fehlendes Komma) des § 83 Abs.1 Ziff. 7 SGB IV unterscheidet zwischen Beteiligungen an gemeinnützigen Einrichtungen, soweit die Zweckbestimmung der Mittelhingabe vorwiegend den Aufgaben des Versicherungsträgers dient, einerseits und Darlehen für gemeinnützige Zwecke ohne Bezug auf die Aufgaben des Trägers andererseits. Allerdings steht bei der Anlage von Darlehen aus Rücklagemittel nicht der gemeinnützige Zweck, sondern die Liquiditätssicherung im Vordergrund.

II. Finanzkrise – Vermögensmanagement in unsicherer Finanzlandschaft

Die Finanzkrise äußerte sich weltweit zunächst in Verlusten und Insolvenzen bei Unternehmen der Finanzbranche. Das

Risiko des Schuldnerausfalls bei der Vermögensanlage war erheblich gewachsen.

1. Finanzkrise und erste Reaktionen

Nachdem die Presse Anlagen von Sozialversicherungsträger bei Lehmann Brothers und Hypo Real – im Gegensatz zu Anlagen der privaten Lebensversicherer – schlagzeilenmäßig aufgebauscht hatte, erklärte der damalige Präsident des BVA Josef Hecken in einer Pressekonferenz im Oktober 2009 unter Bezug auf die gesetzlich vorgegebene konservative Anlage folgendes:

- Die Geldanlagen der Sozialversicherung sind sicher.
- Die Sozialversicherungsträger handeln bei ihren Geldanlagen verantwortungsvoll und zeigen seriöses Geschäftsgebaren.
- Kein Beitragszahler muss Angst haben, dass seine Geldanlage verzockt wird.¹⁶

2. Aktivitäten des Gesetzgebers

Gesetzliche Änderungen im Vermögensrecht der Sozialversicherung infolge der Finanzkrise sind nicht erfolgt. Vielmehr hat der Deutsche Bundestag in der Antwort auf eine Kleinen Anfrage aus dem Jahre 2009 zur Kenntnis genommen, dass sich aus Sicht der Bundesregierung die Vorgaben für die Anlage der Sozialversicherungsträger in §§ 80 SGB IV gerade auch in der Finanzkrise bewährt haben und die Bundesregierung keine Notwendigkeit für eine grundlegende Änderung der Anlagevorschriften für die Sozialversicherung sieht. Die Bundesregierung sagte aber die Prüfung zu,

12 Positionspapier Zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur Stand: November 2014 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., www.gdv.de

13 FAZ vom 17.8.2015: Pensionslasten werden für die Betriebe zum Albtraum.

14 Huster/Kießling, Die Anlage der Rücklage von Sozialversicherungsträgern in Darlehen für gemeinnützige Zwecke, in: SGB2015, 310ff.

15 Grundsätze für die Beteiligung von Sozialversicherungsträgern an gemeinnützigen Einrichtungen (privatrechtliche Gesellschaften), www.bundesversicherungsamt.de.

16 Dies nahm Bezug auf Presseartikel, wonach Anlagen bei Lehmann Brothers und Hypo Real schlagzeilenmäßig in der Presse aufgebauscht waren; die Anlagen waren gesichert und wurden von den Sicherungseinrichtungen entschädigt.

inwieweit in anstehenden Gesetzesvorhaben klarstellende oder redaktionelle Änderungen an den Anlagevorschriften vorgenommen werden können.¹⁷ Im Gegensatz dazu wurden für den privaten Anlegerbereich die Finanzmarktgesetze infolge der Finanzmarktkrise grundlegend überarbeitet und mehrfach vollständig novelliert,¹⁸ um die Risiken im Kapitalmarkt durch Regulierungen und Kontrollmechanismen zu begrenzen. Dies hatte auch redaktionell keine Auswirkungen auf das Vermögensrecht der Sozialversicherung, obwohl § 83 SGB IV in Abs.1 Ziff. 5 nunmehr ein falsches Gesetzeszitat enthält.

3. Kontrollinstanzen fordern Anlagerichtlinien

Da die gesetzlichen Grundlagen nicht in Frage gestellt wurden, fokussierten sich die Aufsichts- und Kontrollinstanzen auf das Anlagemanagement der Sozialversicherungsträger¹⁹ durch Regulierungen auf untergesetzlicher Ebene.

Ausgangspunkt war eine übergreifende Prüfung des Bundesrechnungshof (BRH) bei verschiedenen Trägern. In den anschließenden Bemerkungen zum Entlastungsverfahren zum Haushalt 2011²⁰ und in gesonderten Prüfungsmittelungen zum Bereich der Sozialversicherung beanstandete der BRH, dass einige Träger die Bedingungen für eine sichere, ertragsorientierte und ordnungsgemäße Geldanlage nicht geregelt hatten und forderte mit anschließender Bestätigung des Rechnungsprüfungsausschusses die zuständigen Bundesbehörden auf, Mindestanforderungen für die Finanzanlagen zu entwickeln. Ergebnis war ein Schreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden²¹ mit „Empfehlungen für die Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement von bundesnahen Einrichtungen“ sowie als verbindliche Entscheidung der DRV Bund die „Anlagerichtlinie und Grundsätze für die Anlage und Verwaltung von Mitteln der gemeinsamen Nachhaltigkeitsrücklage“.²²

Zeitgleich hat sich das BVA als Aufsichtsbehörde der Bundesträger und als Koordinator der Landesaufsichtsbehörden,²³ insbesondere nach einer Aufsichtsprüfung der liquiden Vermögensanlagen im Jahre 2012 in zunehmender Regelungsintensität in diversen Rundschreiben zu Verfahren und Sicherungseinrichtungen beratend eingeschaltet²⁴ und bei

der Gestaltung der Anlagerichtlinien der DRV Bund gemeinsam mit dem BMAS mitgewirkt. Diese Anlagerichtlinien der DRV waren Grundlage für die Anlagerichtlinien der KV²⁵ und sollen auch für die UV grundlegend sein. Diese Anlagerichtlinien gehen nach Einschätzung des BVA deutlich über die Mindestanforderungen des BMF hinaus. Letztlich handelt es sich bei dieser Praxis um eine Erweiterung der staatlichen Aufsicht mit z.T. neuen über die §§ 87 ff SGB IV hinausgehenden Instrumenten.

4. Die Anlagerichtlinien in unterschiedlicher Rechtsqualität

Die Anlagerichtlinien gelten nicht unmittelbar, sondern enthalten Vorgaben für trägerinterne Richtlinien gemäß §§ 35 Absatz 2 und 35a Absatz 1 SGB IV. In der Praxis bedeuten diese Regelungskonstrukte eine fast inhaltsgleiche Doppelregelung. Es wird geregelt, was durch die einzelnen Träger in der RV, KV und auch in der UV geregelt werden soll. Eine dezidierte Regelungsvorgabe ist im staatlichen Haushaltsrecht nicht unbekannt. So enthält das Haushaltsgrundsatzgesetz die wesentlichen Haushaltsvorschriften, die nicht unmittelbar gelten, sondern von Bund und Ländern erst in Haushaltsordnungen umgesetzt wurden.

Die Rechtsqualität der Anlagerichtlinien ist unterschiedlich. In der RV ist es eine verbindliche Entscheidung, die gemäß § 138 Abs. 2 SGB VI Normcharakter hat. Bei den Empfehlungen des BVA für den UV und KV Bereich handelt es sich um Konkretisierungen im Rahmen der gesetzlich nicht vorgesehenen präventiven Aufsicht für die Verwaltungspraxis und ist Ausdruck der vom BVA angestrebten Aufsichtstätigkeit im Dialog.²⁶ Sie zielen nicht auf unmittelbare Rechtswirkungen und sind dem schlichten Verwaltungshandeln zuzuordnen. In der Sache handelt es sich trotz der euphemistischen Bezeichnung „im Dialog“ um eine Erweiterung der staatlichen Aufsicht.

Ferner wird aufsichtsrechtlich empfohlen, die Empfehlung des BMF für Mindestanforderungen grundsätzlich zu beachten.²⁷ (Tabelle 6²⁸)

Diese Anlagerichtlinien und das Schreiben des BMF sehen vor, dass die von der BaFin herausgegebenen umfangreichen Richtlinien „Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Versicherungsunternehmen (MaRisk VA)²⁹

und die „Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen“³⁰ ergänzend zu beachten seien. Dies scheint Ausdruck der nicht unbestrittenen Politik des (New) Public

17 BT Drucks. 16/14112.

18 vgl. Schmidt, Bildung von Deckungskapital zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung in der Sozialversicherung im aktuellen Niedrigzinsumfeld, in WzS 2015, S.131. Ab dem zum 1. 1.2004 In Kraft getretenen Investmentgesetz (InvG) wurde zunächst das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) ersetzt, das dann durch das zum 22.7.2013 in Kraft getretenen Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) abgelöst wurde.

19 Zur Verwaltung der Finanzreserven der Sozialversicherungsträger vgl. Samartzis, Vermögensrecht der Sozialversicherung in Zeiten der Finanzkrise, NZS 2009, 366.

20 Bemerkungen 2011 des BRH, www. Bundesrechnungshof.de

21 vom 8.2.2013, für die Sozialversicherung in Bund und Länder weitergeleitet durch das BVA mit Rundschreiben vom 11.4.2013, www.bundesversicherungsamt.de (Stichwort Finanzen und Vermögen).

22 „Anlagerichtlinie und Grundsätze für Arbeitsanweisungen der Träger der allgemeinen Rentenversicherung“; abgedruckt in RVaktuell, 2012 Heft 10.

23 Das BVA führt im Interesse einer einheitlichen Aufsichtspraxis einen Abstimmungsprozess mit den Ländern herbei, vgl. Demme, Vermögensrechtliche Vorgaben, Anlagevolumen und aktuelle Entwicklungen liquider Vermögensanlagen aller bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, in: WzS 2014, 131ff.

24 Das Bundesversicherungsamt veröffentlicht seine Rundschreiben in dem Unterpunkt Finanzen und Vermögen der Sozialversicherungsträger sowie sozialversicherungszweigspezifische Rundschreiben bei dem jeweiligen Versicherungsbranchenverband KV, PV, RV, UV in dem Drop Down Menüpunkt /Aufklappen „Aufsicht“. www.bundesversicherungsamt.de.

25 Rundschreiben des BVA vom 13.2.2013 an die Krankenkassen und nachrichtlich an die Spitzenverbände der DRV, der Krankenkassen und der Unfallversicherung, www.bundesversicherungsamt.de

26 Zur präventiven Aufsichtsberatung Fattler, in; Hauck/Noftz, SGB IV, K 89 Rz.4a. Die Aufsicht im Dialog wird auch von der Bundesbank im Rahmen der Bankenaufsicht praktiziert, www.bundesbank.de; vgl. auch Lau, die rechtliche Qualifikation von Rundschreiben der Aufsichtsämter und deren Verbindlichkeit, www.uni-leipzig.de/bankinstitut/dokumente/2002-02-20-02.pdf.

27 Rundschreiben des BVA vom 11. April 2013, AZ V 1 – 4110.02 – 134/2012.

28 Borrmann, Mehr Resilienz und Sicherheit durch Regelwerke und Kontrolle?, in: RVaktuell 2014, 166, 168.

29 Die MaRisk VA Rundschreiben 3/2009 für Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds ist die Konkretisierung auf der Grundlage des § 64a und des § 104s VAG i.V.m. Artikel 9 der Richtlinie 2002/87/EG (sog. Finanzkonglomerate-Richtlinie).

30 Rundschreiben 4/2011 (VA) – Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen vom 15. April 2011 Geschäftszeichen VA 54 – 1 3200 – 2010/0008; www.bafin.de.

Tabelle 6: Vorgaben/Empfehlungen für trägerinterne Richtlinien

Vorgaben/Empfehlungen für trägerinterne Richtlinien		
RV	KV	UV
Anlagerichtlinie und Grundsätze für Arbeitsanweisungen der Träger der allgemeinen Rentenversicherung	Richtlinie für die Anlage und Verwaltung der liquiden Vermögensmittel	-
-	Anlagerichtlinie und Grundsätze für Arbeitsanweisungen der Träger der allgemeinen Rentenversicherung	

Subsidiär: Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement für die dem Bund nahestehenden Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung“ des BMF sowie die von der BaFin herausgegebenen „Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen“ sowie die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA).

Quelle: Eigene Darstellung

Management, wonach für Organisationseinheiten mit einer Muttergebietskörperschaft vergleichbare Anforderungen und Vorgehensweisen wie für ein privates Unternehmen gelten sollen.³¹ Diese für Versicherungsunternehmen geltenden Regelungen sind aber nur begrenzt im Bereich der Sozialversicherung anwendbar, da die Risiken bei den Versicherungsunternehmen angesichts des weiten Anlagekatalogs nach der Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (z.B. Aktien) und des restriktiven Anlagekatalogs nach § 83 SGB IV ebenso unterschiedlich sind, wie die Liquiditätsplanung mit der Möglichkeit einer Kreditaufnahme im Versicherungsbereich.

5. Die Anlagerichtlinien im Einzelnen

Die Anlagerichtlinien enthalten sehr detaillierte Anweisungen für das Vermögensmanagement der Träger.

a. Konkretisierung des Grundsatzes der Sicherheit

Ausführlich wird der Grundsatz der Sicherheit in seinen unterschiedlichen Implikationen geregelt, und zwar

- hinsichtlich der Anlageinstitution (subjektiven Sicherheit der Geldanlage), insbesondere der Banken: Zugehörigkeit zu einer der bestehenden Sicherungseinrichtungen der Kreditwirtschaft, Höhe der bestehenden Sicherungsgrenzen, Diversifizierung der Anlage zur Vermeidung des Klumpenrisikos sowie zusätzlich Bewertung der Sicherheit eines Kreditinstitutes

in seiner Geschäftsentwicklung, Geschäftspolitik und Ratings.

- hinsichtlich der Anlageprodukte, wobei auch die Anlage auf dem Zentralkonto der Bundesrepublik Deutschland und damit eine Konzentration der staatlichen Mittel empfohlen wird.
- hinsichtlich des Anlagemanagement mit u.a. aufbauorganisatorischen Vorgaben, wie der strikten Trennung des Geldhandels vom Abwicklungsbereich, ein zusätzliches Anlagecontrolling sowie Vier-Augen-Prinzip, mindestens 5 Angebote und Vorgaben zur Dokumentation.

b. Anlagecontrolling

Hervorzuheben ist, dass auch Vorgaben für die Aufbauorganisation der Träger aufsichtsrechtlich vorgegeben werden. Inhaltlich ist die Bezeichnung Anlagecontrolling irritierend, da der Kontroll- und nicht der Steuerungsaspekt im Vordergrund der Aufgabenstellung der Mitarbeiter dieser neuen Organisationseinheit steht. Zwar ist die Kontrolle ein Element des Controlling, allerdings nicht isoliert vergangenheitsbezogen, sondern sie ist im Kontext mit Planung und Informationsversorgung für zukunftsorientierte Entscheidungen zu sehen.³² Konsequenz ist, dass als Mitarbeiter im Anlagecontrolling nicht in erster Linie Fachleute für die Steuerung des Unternehmensprozesses, sondern Kontrolleure tätig werden. Weitergehende Controlling Aufgaben (strategisches Controlling) dürften angesichts des sich ständig im Wandel befindlichen Finanzmarktes mit der kontinuierlichen Einführung neuer Produkte allenfalls auf Spitzenverbandsebene anzusiedeln sein.

Zweckmäßigerweise wird das Anlagecontrolling in den allgemeinen Controlling-Bereich oder in die Finanzabteilung, etwa als Stab der Abteilungsleitung, eingegliedert. Für erstere spricht die Distanz zum Anlagebereich, für letztere die Sachnähe und die bessere Verfügbarkeit der Finanzdaten. Ferner ist eine Justierung der Kontrollaufgaben zwischen Anlagecontrolling und der Innenrevision erforderlich.

6. Bewertung

Die Notwendigkeit derart detaillierter Regelungen ist nicht zweifelsfrei, da die Bundesregierung im Parlament die Ansicht vertreten hat, dass im Aufsichtsbereich des Bundesversicherungsamtes Verluste nicht bekannt sind und die Risiken bereits durch den gesetzlich vorgegebenen restriktiven Anlagekatalog (§ 83 SGB IV) im Vergleich zu den privaten Versicherungsunternehmen begrenzt sind. Für den Gedanken der Selbstverwaltung und deren Finanzhoheit bedeutet dieses vom BRH und der Aufsicht vorgegebene bzw. stark beeinflusste Regelungskonstrukt eine Einschränkung. Ferner besteht die stets mit zu starken Regulierungen einhergehende Gefahr, dass sich das Engagement der Mitarbeiter auf die Einhaltung der Regeln reduziert. Andererseits erhöht eine Vereinheitlichung der Verwaltungsabläufe deren Transparenz und erleichtert die Kontrolle. Sie ist Ausdruck der Tendenz der staatlichen Kontrollinstanzen, das Handeln der SV Träger zu zentralisieren. In diesem Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und selbstverwalteten Gestaltungsraum scheint letztere in den Hintergrund gedrängt zu sein. Weniger Details wären für das von der Selbstverwaltung geprägte System angemessener gewesen.

Ferner begegnet die allgemeine Verweisung auf die umfangreichen Regelungen der BaFin für die privaten Versicherungsunternehmen Bedenken. Es besteht die Gefahr, dass diese verschachtelten Regelungskonstrukte keine klaren Vorgaben beinhalten und angesichts der unterschiedlichen Anlagekataloge (z.B. Aktien)

31 Budäus, D. / Hilgers Public Corporate Governance, in: Hommelhoff, P./ Hopt, K.J. / von Werder, A. (Hrsg.), Handbuch Corporate Governance, 2. Aufl., Stuttgart 2009, S.757-778.

32 Zur Unterscheidung von Kontrolle und Controlling: Grundpositionen des Internationalen Controller Vereins (ICV) <http://www.icv-controlling.com>, vgl. Horváth, Controlling 7. Auflage, S. 169.

und der unterschiedlichen Liquiditätsplanung (Kredite zur Zwischenfinanzierung) viele Grenzfragen offen lassen.

III. Was ist neu zu regeln?

Der Gesetzgeber sah im Bereich der Versicherer und Banken erheblichen Regulierungsbedarf; Bankvertreter haben jüngst über einem „Regulierungs-Tsunami“ und einer „Klippe eines regulatorischen Kollapses“ geklagt (Handelsblatt vom 3.9.2015). Im Gegensatz dazu sieht der Gesetzgeber für eine Reaktion auf die Niedrigzinspolitik und die Finanzkrise im Bereich des Vermögensrechts der Sozialversicherung keinen substantiellen Änderungsbedarf (oben II,2), allenfalls sei eine redaktionelle Klarstellung hinsichtlich der Anlage mit sog. Negativzinsen (oben I,3 a) sowie eine Aktualisierung der Gesetzesbezeichnungen (oben II,2) ggfs. geboten. Allerdings bestehen aus anderen Gründen Ansätze für eine Gesetzesnovellierung.

1. Anlage in Aktien?

Diskutiert wird, ob der gesetzlich festgeschriebene Anlagekatalog um die Aktienanlage erweitert werden soll. Hierzu dürfte angesichts der Anlagevolumina in Milliardenhöhe für Akteure im Finanzmarkt Interesse bestehen. Eine Erweiterung des Anlagekatalogs für Rücklagemittel um Aktien ist aber wegen deren Volatilität keine Option. Die Aktien müssten entsprechend dem Liquiditätsbedarf der Träger auch bei sehr ungünstigen Kurs veräußert werden. Risikoarme Anlagen schützen nicht nur die Geldanlage, sondern schützen auch das Vertrauen der Versicherten in die Leistungsfähigkeit der Krankenkasse.³³ Dies bestätigt aktuell der Gesetzgeber, indem er für die Verwaltung des Pflegevorsorgefonds den rechtzeitigen Abbau des Aktienanteils vorgibt, wenn die Verfügbarkeit mittelfristig erforderlich ist und damit ab dem Zeitraum der Verfügbarkeit der Mittel zum Anlagekatalog der §§ 80 ff SGB IV zurückkehrt.³⁴ Es bleibt zu hoffen, dass der Einfluss der Finanzindustrie nicht so stark ist, dass Rücklagemittel der Sozialversicherung mit mehreren Mrd. Euro zur Stimulierung des Aktienmarktes eingesetzt werden dürfen, zumal sich nicht unproblematische Stimulierungen bereits aus der Geldpolitik der EZB ergeben, die das Anlageinteresse angesichts niedri-

ger Zinsen auf den Aktienmarkt lenkt. Auch die Kapital- und Rückversicherer sind mit Aktienanlagen zurückhaltend. Trotz wesentlich höherer Obergrenzen und Niedrigzins zeigt sich in der Struktur ihres Investments in Höhe von rd. 1,4 Bio. Euro lediglich ein Aktienanteil von 3,5%.

2. Neue Regelungen für das Deckungskapital für Altersvorsorge

Hinsichtlich der Anlage von Aktien im langfristigen Anlagebereich bestehen unterschiedliche Vorgaben. Während die Träger der KV und der UV in der bis zu 35jährigen Ansparphase dem Portfolio keine Aktien beimischen dürfen, ist dies der Bundesbank bei der Verwaltung des Deckungskapitals der DRV Bund und der Bundesagentur für Arbeit im Umfang bis zu 10% gestattet.³⁵ Angesichts des geschlossenen Regelungskreises für das Vermögen der Sozialversicherungsträger im Sozialgesetzbuch kommt eine analoge Anwendung der für die Bundesbank geltenden Anlagerichtlinien nicht in Betracht.³⁶ Insofern scheint eine Harmonisierung der Anlagevorschriften geboten.³⁷ Dabei sollte zur Absicherung der Grundsatzes der Liquidität eine dem § 134 SGB XI entsprechende Regelung zum Abbau des Aktienanteils (III,1) vorgesehen werden.

3. Mindestreserve in der Rentenversicherung und in der Krankenversicherung

Die Höhe des Rücklagesoll richtet sich nach dem Liquiditätsrisiko des Trägers.

In der RV lässt sich der unterjährige periodische Ausgabenbedarf aus den Zahlenreihen der Vorjahre abschätzen. Unter Bezugnahme auf Liquiditätsengpässe im Jahre 2005 fordern Direktorium und Selbstverwaltung der DRV Bund eine Anhebung der Mindestreserve (§ 158 SGB VI) von derzeit 20 auf 40% einer Monatsausgabe, um künftig den Spitzenliquiditätsbedarf von bis zu 38% einer Monatsausgabe ohne Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen des Bundes abzudecken.³⁸ Die derzeit höhere Rücklage von rd. 170% einer Monatsausgabe dürfte bis Ende 2018 abgebaut sein. Abweichende Entscheidungen der Selbstverwaltung mit einem höheren Prozentsatz sind hier im Vergleich zur KV

(§261 SGB V bis zu einer Monatsausgabe) nicht zulässig.

In der KV wird für kleinere Kassen eine höhere Absicherung als in Höhe der Mindestrücklage empfohlen.³⁹ Je kleiner die Kasse, umso größere Ausgabeschwankungen können entstehen; je größer die Kasse, umso stärker glätten sich auch unter Berücksichtigung des Risikostrukturgleichs die finanziellen Risiken. Für die Justierung des trägerspezifischen Rücklagebedarfs des Beitragssatzes lässt der Gesetzgeber der Selbstverwaltung des Träger genügend Spielraum.

4. Modernisierung des Vermögensrechts

Die Normenstruktur der §§ 80 ff SGB IV stammt im Wesentlichen aus

³³ Pietrek, Anmerkung zum Urteil der BSG zum Kreditaufnahmeverbot -vom 3.3.2009 B 1 A 1)08- in; jurisPR-SozR 14/200

³⁴ Gemäß § 134 SGB XI ist der in Aktien oder Aktienfonds angelegte Anteil des Sondervermögens ab dem Jahr des Auszahlungen aus dem Pflegevorsorgefonds (2035) über einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren abzubauen; der Auszahlungszeitraum ist auf 20 Jahren angelegt, BT Drucks. 18/1798 zu § 136 SGB XI, S.43.

³⁵ Die Regelung für die Versorgungsfonds der Länder ist uneinheitlich. So sehen Baden Württemberg bis zu 50% und Bayern und Berlin bis zu 30% Aktienanteil vor. Andererseits sollen die Anlagen in Bremen und Thüringen mündelsicher (§ 1807 BGB) erfolgen. Soweit Länder die Anlage in Schuldverschreibungen ihrer Länder vorsehen, dürfte dies eine Refinanzierung mit Krediten entsprechen, was insbesondere aus der Sicht der Investmentwirtschaft kritisiert wird (<http://www.institutional-investment.de>) unter Bezug auf eine Studie Prof. Raffelhüschen; aktuell Spiegel vom 30.8.2015 die Tricksereien der Bundesländer mit den Pensionsfonds, S. 36.

³⁶ Nach der amtlichen Begründung zu den Vorschriften des Pflegevorsorgefonds (5. SGB XI-ÄndG) orientiert sich die Mittelanlage auch an den Zielen Sicherheit, Rendite und Liquidität (vergleichbar § 80 SGB IV), nimmt allerdings auf den langfristigen Anlagehorizont Bezug und gestattet ausdrücklich in § 134 SGB XI eine Beimischung von Aktien.

³⁷ Schmidt, Bildung von Deckungskapital zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung in der Sozialversicherung im aktuellen Niedrigzinsumfeld, WzS 2015, S.131ff, vgl. auch Borrmann, Mehr Resilienz und Sicherheit durch Regelwerke und Kontrolle?-Zum Vermögensrecht der Sozialversicherung, in: RV aktuell, 2014, 166ff.

³⁸ Im Hinblick auf den Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage (Betriebsmittel und Rücklage) ab 2019; ausführlich Reimann, Argumente für ein Anheben der Mindestnachhaltigkeitsrücklage, in: RV aktuell 2015, S.1 ff..

³⁹ Felder, Rücklagen und Rückversicherung zur Vermeidung von Insolvenz in der gesetzlichen Krankenversicherung, Festschriftbeitrag in: Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen, Baden-Baden, 2007.

dem Jahre 1976; sie ist zwischenzeitlich unvollständig. Im allgemeinen Teil fehlen grundsätzliche Regelungen für das Verwaltungsvermögen, das sich zwischenzeitlich bei allen Trägern als selbstständige Vermögenskategorie entwickelt hat.⁴⁰ Bei der Einführung des SGB IV im Jahre 1977 wurde das Verwaltungsvermögen grundsätzlich den Rücklagemitteln zugeordnet.⁴¹

De lege ferenda könnte deshalb eine systematische Aufarbeitung der Schnittstellen der verschiedenen Sozialgesetzbücher⁴² zueinander zu einer vereinheitlichenden Verlagerung von Einzelvorschriften in den Allgemeinen Teil des SGB IV führen. Einzelregelungen in den Gesetzbüchern SGB V bis XI würden gewissermaßen vor die Klammer gezogen. Dies entspräche der normstrukturellen Bedeutung eines allgemeinen Teils in einem systematisch abstrakt konzipierten Gesetz, das Doppelregelungen vermeidet; es würden nicht im Wesentlichen gleiche Regelungen ggfs. mit kleineren Abweichungen in den Sozialgesetzbüchern ohne Grundsatznorm aufgefächert.

Es fragt sich aber, von welchen Interessenfeldern eine derartige Gesetzesinitiative in der zweiten Hälfte dieser Legislaturperiode beeinflusst wird.

- Es entspräche der Politik des New Public Management, die pragmatischen Erwägungen, das Anlagemanagement auszulagern,⁴³ für eine Ausdehnung privater Dienstleistungen im öffentlichen Sektor durch Gesetzesänderung zu verstärken und zu zementieren.
- Andererseits hat der BRH eine stärkere Zentralsierung und Fokussierung des Anlagemanagements der RV Träger auf das Bundesministerium der Finanzen empfohlen; das Finanzanlagemanagement gehöre nicht zu den Kernkompetenzen der Fachressorts und der meisten anlegenden Einrichtungen (BRH Bemerkungen 2011).

Folgt man den im KV Bereich in der Rechnungsprüfung eingeschlagenen Weg, private Dienstleistungen im öffentlichen Sektor zu verstärken,⁴⁴ würde das Vermögensmanagement auf private Finanzdienstleister oder Banken verlagert, deren Einfluss durch die Finanzmarktge-

setze im privaten Bereich gerade begrenzt werden sollen.

Folgt man den Zentralisierungstendenzen, würde die Eigenständigkeit der selbstverwalteten Träger in einem weiteren Maße aufgegeben; die Mittel würden stärker in das aktuelle tagespolitische Politikgeschäft einbezogen. Die Kompetenz des Gesetzgebers, Mittel der Sozialversicherung für kurzfristige Ziele einzusetzen, würde zumindest faktisch auf die Exekutive ausge-

Eine stärkere Zentralisierung des Vermögensmanagements in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums ist zu vermeiden.

dehnt. Eine kritische Betrachtung dieser Tendenz teilt auch die Deutsche Bundesbank: „Nicht zuletzt die aktuelle Erfahrung zeigt, dass Rücklagen bei den Sozialversicherungen offenbar Begehrlichkeiten entweder in Richtung höherer Leistungsausgaben oder auch zur Finanzierung von Projekten des Bundes wecken“.⁴⁵

Entscheidungskriterium in diesem Spannungsfeld politischer Interessen kann nur die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgericht (2 BvF 2/01) zu den Mitteln der Sozialversicherung sein. Danach sollen Sozialversicherungsbeiträge wegen ihrer strengen Zweckbindung weder den Bund oder die Länder noch sonstige staatliche Aufgabenträger zu eigenverantwortlichen finanziellen Entscheidungen befähigen. Da es sich um öffentliche Mittel handelt, ist eine Annäherung an private Dienstleistungskonzerne ebenso zu vermeiden wie eine zu starke Annäherung an die unmittelbare Staatsverwaltung. Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass interessengesteuerte Einzelregelungen in der Hektik des Gesetzgebungsverfahrens zum Ende der Legislaturperiode festgeschrieben werden.

IV. Zusammenfassung und Thesen

- Worum geht es?

(1) Durch die Geldpolitik der EZB haben sich die am Geldmarkt erzielbaren Zinskonditionen kontinuierlich verschlechtert. Weicht der Zins bei dem derzeitigen Vermögensbestand um einen Prozentpunkt ab bzw.

übersteigt die Preissteigerungsrate den Zinsertrag um einen Prozentpunkt, ergibt sich eine Zinsabweichung bzw. ein Realwertverlust Höhe von rd. 677 Mio. Euro.

- (2) Die Betriebsmittel werden in besonderem Maße mit geldpolitisch begründeten Gebühren, sog. Negativzinsen belastet; die Anlage bedingt dann einen Nominalwertverlust.
- (3) Die Anlage der Rücklagemittel ist mit dem Risiko eines Realwertverlustes belastet, wenn die Zinsen unter der Preissteigerungsrate liegen.
- (4) Im Verwaltungsvermögen droht dem Deckungskapital für Altersvorsorgerücklagen ein Substanzverlust, der dann mit zusätzlichen Mitteln der Träger zulasten der Beitragszahler auszugleichen ist.
- (5) Darlehen an gemeinnützige Einrichtungen aus Rücklagemitteln als Erweiterung ertragsreicherer Anlagen werden von der Aufsicht nur eingeschränkt genehmigt.
- (6) Die Finanzkrise hat zu keinen Gesetzesänderungen im Bereich des Vermögensrechts der Sozialversicherung im Gegensatz zum Anlagerecht privater Versicherer und Banken geführt.
- (7) Im untergesetzlichen Bereich wurden die Anlagerichtlinien in einem sehr starken Detaillierungsgrad vorgegeben, die den Organisations-

40 Für die KV und UV § § 261 SGB V, 293 SGB VI, 172b SGB VII; für die RV ausdrücklich in § 216 Abs.1 S.2 SGB VI.

41 vgl. amlt. Begründung zu § 83 BT-Drucks. 7/4122.

42 Dies entspricht auch dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Deutschlands Zukunft gestalten, S.55: „Die Schnittstellen der verschiedenen Sozialgesetzbücher zueinander sowie diejenigen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz wollen wir systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen.“ Vgl. auch Dörr, Remedur des Sozialgesetzbuches, in: WzS 2015, S.203 ff. zum Leistungs- und Verfahrensrecht.

43 vgl. Demme, Vermögensrechtliche Vorgaben, Anlagevolumen und aktuelle Entwicklungen liquider Vermögensanlagen aller bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, in: WzS 2014, 131ff.

44 Die Selbstverwaltung hat bei den Sozialversicherungsträgern in Summe an Einfluss verloren; dies ergibt eine Analyse der Organisationsreformen im Bereich der BA und der KV aus dem Bereich der Wirtschaftsprüfung, Institut für den öffentlichen Sektor, gefördert von KPMG, in der Zeitschrift Public Governance, Schwerpunktthema Organisationsreformen von Sozialversicherungsträgern, Winter 2010/11, <http://publicgovernance.de>.

45 Stellungnahme zum Pflegevorsorgefonds in: Monatsbericht März 2014 S. 10.

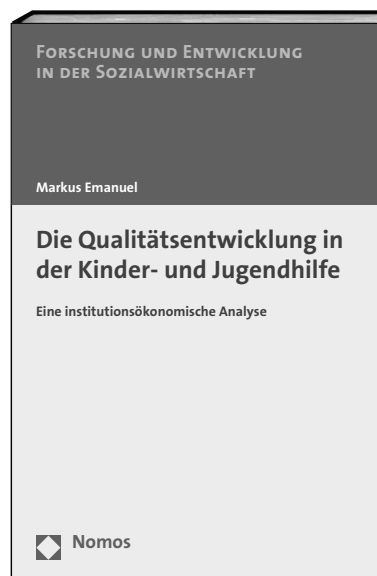
bereich und die Finanzhoheit der Selbstverwaltungsträger einschränken und deren Notwendigkeit nicht zweifelsfrei ist. Weniger Details wären für das von der Selbstverwaltung geprägte System angemessener gewesen.

- (8) Die Anlagerichtlinien sind mit den Richtlinien aus dem privaten Sektor verzahnt, was nicht zur Klarheit beiträgt.
- (9) Der staatliche Einfluss wurde durch die mit der Finanzmarktkrise begründeten aufsichtsrechtlichen Vorgaben, u.a. als Aufsicht im Dialog, und durch Rundschreiben sehr verstärkt.

■ Was ist zu tun?

- (10) Die Anlagekataloge für das Deckungskapital für Altersvorsorgerückstellungen für die Anleger Bundesbank und die Sozialversicherungsträger sollten harmonisiert werden.
- (11) Eine Beimischung von Aktien in die Anlage des erst ab den Jahren 2030 bzw. 2050 fälligen Deckungskapitals kann in der Ansparphase profitabel sein und sollte aber in der Auszahlungsphase entsprechend der Regelung für den Pflegevorsorgefonds abgebaut werden.
- (12) Da das Vermögen der Sozialversicherungsträger mittelfristig abgebaut sein dürfte, sollten die Untergrenzen der Vorhaltemittel ggfs. neu justiert werden.
- (13) Die notwendige Modernisierung des Vermögensrechts der Sozialversicherung sollte auf der Grundlage der selbstverwalteten Körperschaften in der mittelbaren Staatsverwaltung erfolgen.
- (14) Eine stärkere Zentralisierung des Vermögensmanagements in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums ist angesichts der Eigenständigkeit der Beitragsmittel gegenüber den allgemeinen Haushaltsmitteln ebenso zu vermeiden wie eine Auslagerung des Vermögensmanagements der staatlichen Abgaben auf private Dienstleister. ■

Zum Thema: Kinder- und Jugendhilfe



Die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe Eine institutionsökonomische Analyse

Von Prof. Dr. Markus Emanuel

2015, 729 S., geb., 149,- €

ISBN 978-3-8487-2275-4

(Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, Bd. 10)

www.nomos-shop.de/24685

Die Qualitätsentwicklung sozialstaatlicher Dienstleistungen stellt im Zusammenspiel mit der Kostensteuerung ein schwieriges sozialpolitisches Gestaltungsproblem dar. Das Buch zeigt am Beispiel der Erziehungshilfe, dass die derzeitigen Steuerungsinstrumente Qualitätserosion bzw. Ineffizienzen in Form von Wohlfahrtsverlusten in der Gesamtbetrachtung der Leistungserbringung begünstigen, da sie systematisch Kooperationen zwischen den Akteuren erschweren. Zur Untersuchung dieser Steuerungswirkung wird die sozialstaatliche Dienstleistung in ihren konstitutiven Elementen rekonstruiert. Dabei spielt das Konzept der Meritorik eine zentrale Rolle. Anhand der Prinzipal-Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie werden Fehlanreize und negative Steuerungswirkungen im Erbringungskontext aufgedeckt. Abschließend werden sozial- und ordnungspolitische Folgerungen zur Netzwerkstärkung im Feld der Kinder- und Jugendhilfe unter weitgehender Beteiligung der Familien formuliert.



Nomos