



---

**Sachstand**

---

**Finanzierung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder  
(VBL) in Ost und West**

**Finanzierung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) in Ost und West**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 089/20  
Abschluss der Arbeit: 15. Oktober 2020  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Die VBL als Zusatzversorgungseinrichtung im öffentlichen Dienst</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Finanzierung von Alterssicherungssystemen</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Finanzierung der VBL-Leistungen im Abrechnungsverband West</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Finanzierung der VBL-Leistungen im Abrechnungsverband Ost</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Folgen der unterschiedlichen Finanzierungsarten für Versicherte bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses</b>	<b>8</b>

## 1. Die VBL als Zusatzversorgungseinrichtung im öffentlichen Dienst

Im System der Alterssicherung wird die gesetzliche Rentenversicherung als Regel- oder Basissicherung zur Absicherung des Lebensstandards im Alter durch eine betriebliche Altersversorgung und private Vorsorge ergänzt. Die Versorgung der Beamten enthält sowohl die Regel- oder Basissicherung als auch die ergänzende Betriebsrente und wird als bifunktionale Gesamtleistung erbracht.<sup>1</sup> Für nicht beamtete Beschäftigte des öffentlichen Dienstes erfolgt die betriebliche Altersversorgung über 30 Zusatzversorgungseinrichtungen aufgrund tarifvertraglicher Regelungen. Größte Zusatzversorgungseinrichtung ist die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL), in der auch Beschäftigte kommunaler Arbeitgeber, der Sozialversicherungsträger und sonstiger Arbeitgeber versichert sind. Die VBL führt die betriebliche Altersversorgung für 4,8 Mio. versicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch und zahlt Renten an 1,4 Mio. Berechtigte. Neben der tarifrechtlich vorgesehenen Pflichtversicherung bietet die VBL auch Versicherungsprodukte auf freiwilliger Basis für die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge an.<sup>2</sup>

Die VBL ist gemäß ihrer Satzung eine vom Bund und Ländern getragene rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und gewährt den Beschäftigten der an ihr beteiligten Arbeitgeber im Wege privatrechtlicher Versicherung eine zusätzliche Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung, ohne dabei im Wettbewerb zu stehen.<sup>3</sup> Insoweit wird die betriebliche Altersversorgung von den an der VBL beteiligten Arbeitgebern über den gemäß § 1b Abs. 3 Betriebsrentengesetz (BetrAVG) vorgesehenen Durchführungsweg der Pensionskasse organisiert. Das Vermögen der VBL wird, soweit es nicht für Ausgaben benötigt wird, nach den Grundsätzen der für regulierte Pensionskassen geltenden gesetzlichen Regelungen einschließlich der zugehörigen Anlageverordnung angelegt.<sup>4</sup>

Die Berechnung der Rentenleistungen der VBL erfolgte bis zum Jahr 2001 nach dem Gesamtversorgungsmodell, das für die Berechtigten eine der bifunktionalen Beamtenversorgung ähnliche Alterssicherung vorsah. Die Zusatzrente ergab sich aus der Differenz der von der Versicherungsdauer und dem letzten Entgelt errechneten Gesamtversorgung abzüglich der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung und betrug maximal 75 Prozent des letzten Bruttoentgelts beziehungsweise 91,75 Prozent des letzten Nettoentgelts.

---

1 Vgl. Bäcker, Gerhard und Kistler, Ernst. Dossier Rentenpolitik der Bundeszentrale für politische Bildung, Das 3-Säulen-System der Alterssicherung im Überblick, sowie Beamtenversorgung - Berechnungsverfahren und Höhe der Pensionen, abrufbar im Internet unter <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/288929/3-saeulen-system-der-alterssicherung> und <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/288931/beamtenversorgung>, zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2020.

2 [https://www.vbl.de/de/die\\_vbl/auf\\_einen\\_blick/daten\\_fakten\\_geschichte/](https://www.vbl.de/de/die_vbl/auf_einen_blick/daten_fakten_geschichte/)

3 Die aktuelle Satzung der VBL ist abrufbar unter [https://www.vbl.de/de/app/media/resource/\\_kfi6ccdl.html](https://www.vbl.de/de/app/media/resource/_kfi6ccdl.html), zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2020.

4 Unternehmensbroschüre der VBL, S. 13, abrufbar unter [https://www.vbl.de/de/app/media/resource/\\_hg3ll450.html](https://www.vbl.de/de/app/media/resource/_hg3ll450.html), zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2020.

---

Mit dem Altersvorsorgeplan 2001 haben die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes am 13. November 2001 beschlossen, die Zusatzversorgung neu zu regeln. Die für die VBL relevanten erforderlichen Details wurden im Tarifvertrag über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (ATV) vom 1. März 2002 vereinbart. Das bisherige Gesamtversorgungssystem wurde geschlossen und durch eine Betriebsrente in Form eines versicherungsmathematischen Punktemodells ersetzt.<sup>5</sup>

Seitdem wirkt sich die Höhe der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr auf die Zusatzrente aus. Perspektivisch hätten die infolge der demographischen Entwicklung vorgenommenen Leistungseinschränkungen der gesetzlichen Rentenversicherung durch den stetig steigenden Anteil der Zusatzversorgung an der Gesamtversorgung sonst zu stark steigenden Ausgaben der VBL geführt.

Die Finanzierung der Leistungen der VBL erfolgte von 1978 bis 1998 ohne Beteiligung der Arbeitnehmer im reinen Umlageverfahren allein durch Beitragszahlungen der beteiligten Arbeitgeber.<sup>6</sup> Die Umlage wird als Prozentsatz des jeweiligen steuerpflichtigen Arbeitsentgelts der versicherten Beschäftigten festgelegt. Der Umlagesatz ist im sogenannten modifizierten Abschnittsdeckungsverfahren so zu bemessen, dass die Einnahmen - einschließlich der Vermögenserträge - zur Deckung der voraussichtlichen Ausgaben in einem bestimmten Zeitabschnitt ausreichen. Bei der VBL beträgt der Deckungsabschnitt fünf Jahre.

Seit 1997 sind auch Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes in Ostdeutschland bei der VBL pflichtversichert. Während die Leistungen in Ost und West einheitlich gestaltet sind, erfolgt die Finanzierung in verschiedenen Abrechnungsverbänden.

## **2. Finanzierung von Alterssicherungssystemen**

Die Finanzierung von Alterssicherungssystemen kann über das Umlageverfahren oder über das Kapitaldeckungsverfahren erfolgen. Im Umlageverfahren werden die durch Beiträge aufgebracht Mittel sogleich als Leistungen an die Rentenberechtigten ausgeschüttet. Bis auf eine Schwankungsreserve besteht hier kein Kapitalstock. Dagegen werden im Kapitaldeckungsverfahren die aufgebracht Beiträge in einem Kapitalstock zusammengefasst und Ertrag bringend angelegt. Die Rentenzahlungen erfolgen aus dem angesparten Vermögen und den daraus erwirtschafteten Erträgen.

Ein sofortiger Umstieg von einem umlagefinanzierten auf ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem ist wegen der Doppelbelastung auf der Einnahmeseite nicht möglich. Neben den aus dem Umlageverfahren folgenden Ansprüchen müsste zeitgleich ein Kapitalstock aufgebaut werden.

---

5 Kühn, Stefan/Kontusch, Oliver. Neuberechnung der Startguthaben für Rentenanwärter im öffentlichen Dienst. ZTR 4/2004, S. 181 ff.

6 Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/7220, S. 83.

---

Aus diesem Grunde kann allenfalls ein allmählicher Einstieg in ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem in Betracht kommen. Dies gilt insbesondere für die bei der VBL pflichtversicherten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Westdeutschland.<sup>7</sup>

### 3. Finanzierung der VBL-Leistungen im Abrechnungsverband West

Durch höhere Rentenausgaben verzeichnete die umlagefinanzierte betriebliche Altersversorgung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Westdeutschland Ende der 1990er Jahre einen Anstieg des Umlagesatzes von 4 auf 6,45 Prozent der Arbeitsentgelte.<sup>8</sup> Die Beschäftigten wurden deshalb ab 1999 nach einer tarifvertraglichen Einigung an der Umlage beteiligt. Der Arbeitgeberbeitrag wurde auf 5,2 Prozent begrenzt, so dass sich der auf die Arbeitnehmer entfallene Beitragsanteil zunächst auf 1,25 Prozent belief.

Mit der Umstellung auf das Punktemodell wurde das vorherige Gesamtversorgungssystem geschlossen.

Wegen der Altlasten aus dem Gesamtversorgungssystem stieg der Finanzierungsbedarf zum 1. Januar 2002 auf 9,86 Prozent. Hiervon hatten die Arbeitgeber 6,45 Prozent sowie zur Deckung der schließungsbedingten Mehrkosten ein Sanierungsgeld von pauschal 2 Prozent zu tragen, auf die Arbeitnehmer entfielen 1,41 Prozent.<sup>9</sup>

Zur Deckung der Mehrkosten infolge der steigenden Lebenserwartung und hinsichtlich der dauerhaft niedrigen Kapitalmarktzinsen haben die Tarifvertragsparteien im Jahr 2015 für die VBL-Pflichtversicherung Zusatzbeiträge vereinbart. Danach wird für Pflichtversicherte im Abrechnungsverband West seit 1. Juli 2016 ein zusätzlicher Arbeitnehmerbeitrag zur Umlage erhoben, der in zwei weiteren Schritten jeweils zum 1. Juli der Jahre 2017 und 2018 erhöht wurde (0,2 Prozent über 0,3 Prozent auf 0,4 Prozent). Seit dem 1. Juli 2018 wird von allen Pflichtversicherten ein Zusatzbeitrag von 0,4 Prozent erhoben. Die Arbeitgeber tragen im Umlageverfahren weiterhin eine Umlage von 6,45 Prozent. Von 2013 bis 2015 wurden keine Sanierungsgelder benötigt. Seitdem beträgt das Sanierungsgeld 0,14 Prozent.<sup>10</sup>

Von einem Einstieg in ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem für die Pflichtversicherung bei der VBL wurde für die Beschäftigten in Westdeutschland bisher abgesehen.

---

7 Stephan, Anette. Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst – Altersvorsorgeplan 2001, Teil II ZTR 4/2002, S. 153.

8 Zweiter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/7220, S. 287.

9 Zur Umstellung vom Gesamtversorgungssystem zum Punktemodell vgl. Stephan, Anette. Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst – Altersvorsorgeplan 2001, Teil I ZTR 2/2002, S. 49 ff., Teil II ZTR 4/2002, S. 150 ff.

10 Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/18270, S. 110, 111.

#### 4. Finanzierung der VBL-Leistungen im Abrechnungsverband Ost

Anwartschaften aus den Zusatzversorgungssystemen der DDR, zum Beispiel für hauptamtliche Mitarbeiter des Staatsapparates, wurden zum 30. Juni 1990 geschlossen und nach der Wiedervereinigung in die gesetzliche Rentenversicherung übergeleitet.<sup>11</sup> Zunächst war für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Ostdeutschland keine betriebliche Altersversorgung vorgesehen, da ihre Einbeziehung in das in Westdeutschland bestehende System entsprechenden Tarifverhandlungen vorbehalten blieb, die sich als langwierig erwiesen. Die Zusatzversorgung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Ostdeutschland wurde schließlich zum 1. Januar 1997 eingeführt.

Bereits vor der 1995 erfolgten Einigung der Tarifparteien, Arbeitnehmer des Bundes und der Länder auch in Ostdeutschland in der VBL zu versichern, sind dort kommunale Zusatzversorgungskassen gegründet worden, für die wegen der noch geringen Anzahl laufender Renten deutlich geringere Umlagesätze als bei der VBL galten. Um zu vermeiden, dass ostdeutsche Arbeitgeber über eine höhere als für sie erforderliche Umlage Rentenleistungen für westdeutsche Arbeitnehmer bestreiten, wurden bei der VBL in Ost und West jeweils eigene Abrechnungsverbände eingeführt und die Finanzierung der Rentenleistungen aus der Pflichtversicherung seitdem getrennt durchgeführt.<sup>12</sup>

Zeiten der Beschäftigung im öffentlichen Dienst der DDR blieben bei der Berechnung der Leistungen in Anbetracht der Überleitung in die gesetzliche Rentenversicherung unberücksichtigt. Anspruch auf Zusatzversorgungsleistungen besteht in der Regel erst nach einer Mindestversicherungszeit von fünf Jahren, so dass aus der Umlage anfänglich nur geringe Rentenausgaben zu leisten waren. Rechtliche Grundlage war der Tarifvertrag zur Einführung der Zusatzversorgung im Tarifgebiet Ost (TV EZV-O) vom 1. Februar 1996. Im Abrechnungsverband Ost war zunächst von den Arbeitgebern eine Umlage in Höhe von 1 Prozent der Entgelte - im Gegensatz zu seinerzeit geltenden 4,8 Prozent im Abrechnungsverband West - zu zahlen.<sup>13</sup>

Der Änderungstarifvertrag Nr. 1 zum ATV vom 31. Januar 2003 sah die Einführung eines Arbeitnehmerbeitrags zur Pflichtversicherung im Abrechnungsverband Ost der VBL in Höhe von zunächst 0,2 Prozent vor. Bereits der Altersvorsorgeplan 2001 hat die Finanzierung der Zusatzversorgungen im Kapitaldeckungsverfahren ermöglicht, welche mit der 4. Änderung der VBL-Satzung ab 1. Januar 2004 im Abrechnungsverband Ost schrittweise eingeführt wurde.

Der Umstieg auf eine Kapitaldeckung war möglich, weil der Abrechnungsverband Ost - wie bereits erwähnt - erst mit der Einführung der Zusatzversorgung Ost am 1. Januar 1997 gegründet

---

11 § 22 Rentenangleichungsgesetz vom 28. Juni 1990 (DDR GBl. I Nr. 38 S. 495).

12 Heubeck, Klaus und Rürup, Bert. Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes – Probleme und Optionen. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2000, S. 33 mit Verweis auf Boßmann, Gabriele. Was ich von der Zusatzversorgung wissen muß. Stuttgart Berlin Köln: Kohlhammer, 1998.

13 Festschrift 75 Jahre VBL, S. 63, abrufbar im Internet unter <https://www.vbl.de/de/app/media/resource/ecsp6hva.html?s=tfpOaHUWJZQZJOPi>, zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2020.

wurde und die Verpflichtungen aus den bis zum 31. Dezember 2007 entstandenen Anwartschaften und Betriebsrenten noch relativ niedrig waren.<sup>14</sup> Zusätzlich zur Arbeitgeberumlage von 1 Prozent für Altlasten vor Einführung der Kapitaldeckung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen Beitrag zur kapitalgedeckten Zusatzversorgung, der bis zum 1. Januar 2008 in Stufen auf jeweils 2 Prozent angehoben wurde.<sup>15</sup>

Für Pflichtversicherte im Abrechnungsverband Ost wird seit 1. Juli 2016 ein zusätzlicher Arbeitnehmerbeitrag zur Kapitaldeckung erhoben, der in zwei weiteren Schritten jeweils zum 1. Juli der Jahre 2017 und 2018 erhöht wurde (0,75 Prozent über 1,5 Prozent auf 2,25 Prozent). Seit dem 1. Juli 2018 wird von allen Pflichtversicherten ein Beitrag von insgesamt 4,25 Prozent erhoben. Der Arbeitgeberbeitrag im Kapitaldeckungsverfahren bleibt bei 2 Prozent.

Zur Deckung der Mehrkosten infolge der steigenden Lebenserwartung und der dauerhaft niedrigen Kapitalmarktzinsen haben die Tarifvertragsparteien zu den gleichen Zeitpunkten wie im Abrechnungsverband West auch im Abrechnungsverband Ost Zusatzbeiträge vereinbart. Für Pflichtversicherte im Abrechnungsverband Ost wird seit 1. Juli 2016 ein zusätzlicher Arbeitnehmerbeitrag zur Kapitaldeckung erhoben, der in zwei weiteren Schritten jeweils zum 1. Juli der Jahre 2017 und 2018 erhöht wurde (0,75 Prozent über 1,5 Prozent auf 2,25 Prozent). Seit dem 1. Juli 2018 wird von allen Pflichtversicherten ein Beitrag von insgesamt 4,25 Prozent erhoben. Der Arbeitgeberbeitrag im Kapitaldeckungsverfahren bleibt bei 2 Prozent. Im Umlageverfahren tragen die Arbeitgeber im Abrechnungsverband Ost weiterhin zusätzlich eine Umlage von 1,0 Prozent.<sup>16</sup>

## **5. Folgen der unterschiedlichen Finanzierungsarten für Versicherte bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses**

Bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, zum Beispiel im Fall der Verbeamtung, kommt für Versicherte, die die Mindestversicherungszeit von fünf Jahren für eine Altersrente der VBL nicht erfüllt haben, eine Beitragserstattung in Betracht. Dies gilt jedoch nicht für Beiträge der Arbeitnehmer, die nicht als Umlage, sondern für die Kapitaldeckung verwandt worden sind. Diese werden von der Erstattungsregelung § 44 Abs. 3 der VBL-Satzung nicht erfasst.

Der Ausschluss der Beitragserstattung korrespondiert mit den Regelungen zur Unverfallbarkeit von Anwartschaften auf Betriebsrenten bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses. Anwartschaften auf eine Betriebsrente bleiben gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. § 1b Abs. 5 BetrAVG auch bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses erhalten, wenn Arbeitnehmer Beiträge an eine Pensionskasse gezahlt haben, deren Leistungen im Wege der Kapitaldeckung finanziert werden.

---

14 Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/18270, S. 111.

15 Bergmann-Kuch, Barbara und Konrad, Matthias. Neuere Entwicklungen in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes im Bereich der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder – Die 4. Änderung der Satzung der VBL – Schrittweiser Übergang in ein kapitalgedecktes Finanzierungsverband Ost der VBL und weitere Neuerungen. ZTR 1/2005, S. 15.

16 Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/18270, S. 111.



Aufgrund der Unverfallbarkeit der Betriebsrentenanwartschaften besteht anstelle des Anspruchs auf Beitragserstattung bei Erfüllung der Voraussetzungen später ein Rentenanspruch.

Für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes bestehen insoweit in Ost und West Unterschiede, da die Finanzierung der Zusatzversorgung über die Kapitaldeckung wegen der Altlasten aus der Umlagefinanzierung in Westdeutschland nur in Ostdeutschland eingeführt werden konnte.

Ferner werden Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren gegenüber Umlagen im Umlageverfahren steuerlich unterschiedlich behandelt.

Eine Vereinheitlichung der Abrechnungsverbände ist nicht absehbar, da die Pflichtversicherung in Westdeutschland weiterhin umlagefinanziert ist und damit laufend neue Anwartschaften begründet werden, für die keine Kapitaldeckung gegeben ist.

\*\*\*