Sachstand

Aktuelle Fragen zur Finanzierung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)

© 2022 Deutscher Bundestag

WD 6 - 3000 - 102/21

Aktuelle Fragen zur Finanzierung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)

Aktenzeichen:	WD 6 - 3000 - 102/21
Abschluss der Arbeit:	2. Februar 2022
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

1. Die VBL als Zusatzversorgungseinrichtung im öffentlichen Dienst 4

2. Finanzierung von Alterssicherungssystemen 4

3. Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Anlage der Beiträge und der Erträge 5

4. Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und der aktuellen Inflationsentwicklung 6

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.[1] 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 auf dem Tarifvertrag über die betriebliche Altersversorgung (ATV) basierenden Pflichtversicherung (VBLklassik) bietet die VBL auch Versicherungsprodukte auf freiwilliger Basis für die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge an (freiwillige Versicherung – VBLextra und VBLdynamik).[2]

Die VBL ist gemäß ihrer Satzung eine von 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.[3] 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.[4]

2. Finanzierung von Alterssicherungssystemen

Die Finanzierung von Alterssicherungssystemen kann über das Umlageverfahren oder über das Kapitaldeckungsverfahren erfolgen. Im Umlageverfahren werden die durch Beiträge aufgebrachten Mittel sogleich als Leistungen an die Rentenberechtigten ausgeschüttet. Bis auf eine Schwankungsreserve besteht hier kein Kapitalstock. Dagegen werden im Kapitaldeckungsverfahren die

---

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 31. Januar 2022.

2 Vgl. https://www.vbl.de/de/daten-fakten-geschichte, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

3 Die aktuelle Satzung der VBL ist abrufbar unter: https://www.vbl.de/de/vbl-satzung, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

4 Unternehmensbroschüre der VBL, S. 13, abrufbar unter, https://www.vbl.de/de/downloadcenter/-/document_library/6oDNANrPoVE8/view/119772 zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

aufgebrachten Beiträge in einem Kapitalstock zusammengefasst und Ertrag bringend angelegt. Die Rentenzahlungen erfolgen aus dem angesparten Vermögen und den daraus erwirtschafteten Erträgen.

Zur Finanzierung der Leistungen kommen bei der VBL das Umlageverfahren (Abschnittsdeckungsverfahren) und das Kapitaldeckungsverfahren zur Anwendung.

In der Pflichtversicherung bestehen sowohl umlagefinanzierte als auch kapitalgedeckte Abrechnungsverbände. Der Abrechnungsverband West und der Abrechnungsverband Ost/Umlage werden im Wege des Umlageverfahrens finanziert. Im Abrechnungsverband Ost/Beitrag findet das Kapitaldeckungsverfahren Anwendung. Die freiwillige Versicherung (Abrechnungsverband freiwillige Versicherung) ist vollständig kapitalgedeckt.

3. Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Anlage der Beiträge und der Erträge

Im Hinblick auf die für die Vermögensanlage geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen ist zwischen der Pflichtversicherung und der freiwilligen Versicherung zu unterscheiden:

Die Anlage des Vermögens in der Pflichtversicherung bestimmt sich nach § 60 Abs. 4 der VBL-Satzung. Für das Kapitalanlagevermögen gelten grundsätzlich die § 124 Abs. 1 und § 234h des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz – VAG) sowie die Verordnung über die Anlage des Sicherungsvermögens von Pensionskassen, Sterbekassen und kleinen Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung - AnlV) vom 18. April 2016. Bei § 124 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 zweiter Halbsatz VAG und § 234h Abs. 1 VAG sind hingegen die Besonderheiten der Finanzierungsverfahren der VBL sowie die Belange der VBL zu berücksichtigen. Für jeweils höchstens zehn Prozent des Kapitalanlagevermögens in den umlagefinanzierten Abrechnungsverbänden West und Ost/Umlage sowie dem kapitalgedeckten Abrechnungsverband Ost/Beitrag ist die Anwendung der Anlageverordnung auf die Tatbestände des § 2 AnlV beschränkt.

Auf den Abrechnungsverband der freiwilligen Versicherung sind die für regulierte Pensionskassen geltenden Regelungen des VAG anzuwenden. Das Vermögen der freiwilligen Versicherung ist somit nach den Anlagegrundsätzen des § 124 VAG und des § 234h VAG anzulegen. Soweit das Vermögen dem Sicherungsvermögen zuzurechnen ist, ist zusätzlich die Anlageverordnung zu beachten. In der Anlageverordnung werden unter anderem die zulässigen Anlageformen sowie maximale Investitionsquoten festgelegt. Diese sollen eine ausgewogene Mischung der Anlageklassen und -instrumente sowie die Streuung der Schuldner sicherstellen.

Weitere Informationen finden sich hierzu auch im Internetauftritt der VBL[5] sowie im Geschäftsbericht aus dem Jahr 2020.[6]

---

5 Vgl. https://www.vbl.de/de/die-vbl, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

6 Abrufbar unter: https://www.vbl.de/documents/20142/119768/VBL-Gesch%C3%A4ftsbericht+2020.pdf/89618822-df3c-138b-c396-a5a44f6334f4?t=1641974460795, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

4. Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und der aktuellen Inflationsentwicklung

Zu den Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und den aktuellen Negativzinsen der zehnjährigen Bundesanleihen hat die VBL mitgeteilt, dass Inflationsentwicklungen nur einen indirekten Einfluss auf die meisten ihrer Anlageformen hätten und Staatsanleihen nur einen Anteil von circa 20 Prozent ihrer Anlageformen ausmachten. Im Hinblick auf die Anlagepraxis der VBL müsse zwischen der freiwilligen Versicherung und der Pflichtversicherung unterschieden werden.

Danach habe die VBL in der freiwilligen Versicherung bereits vor einigen Jahren Maßnahmen ergriffen, um den Auswirkungen der Niedrigzinsphase entgegen zu wirken. So wurde bereits im Jahr 2016 für Neuverträge ein neuer Tarif mit einem Garantiezins von 0,25 Prozent aufgelegt. Für den Alttarif VBLextra 01 mit hoher Garantieverzinsung wurden für Neubeiträge die Garantien reduziert. Kapitalanlagen würden weiterhin mit realistischen Renditeerwartungen angelegt. Es sei aber auch geplant, eine Erhöhung bei alternativen Anlageformen, die tendenziell weniger von den Politiken der Zentralbanken getroffen würden, vorzunehmen.

Da Beschäftigte in der freiwilligen Versicherung Anwartschaften auf der Basis eines Tarifes zum Zeitpunkt des Versicherungsbeginns erwerben, sei perspektivisch die später zu erwartende Leistung in Abhängigkeit der eingezahlten Beiträge sowie des Garantiezinses des jeweiligen Tarifes zu sehen.

Im Vergleich zu der rein kapitalgedeckten freiwilligen Versicherung werden im Bereich der Pflichtversicherung die Leistungen für die Beschäftigten im Tarifgebiet Ost aus zwei Abrechnungsverbänden finanziert, den umlagefinanzierten Abrechnungsverband Ost/Umlage und den kapitalgedeckten Abrechnungsverband Ost/Beitrag. Dies resultiert daraus, dass die VBL im Tarifgebiet Ost im Jahr 2004 damit begonnen hat, neben der Umlage Beiträge zum Aufbau kapitalgedeckter Anwartschaften zu erheben. Die Beiträge zur Kapitaldeckung fließen in den Abrechnungsverband Ost/Beitrag. Seit dem 1. Januar 2010 beträgt die Höhe des Beitrags zum Kapitaldeckungsverfahren 4 Prozent des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts, der je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen wird.

Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase und um den finanziellen Mehrbedarf aufgrund der verlängerten Lebenserwartung zu decken, haben die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes im Jahr 2015 tarifvertraglich vereinbart, einen zusätzlichen Arbeitnehmerbeitrag zum Kapitaldeckungsverfahren im Abrechnungsverband Ost/Beitrag einzuführen. Dieser wurde stufenweise angehoben und beträgt seit dem 1. Juli 2018 einheitlich 2,25 Prozent des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts. 2015 wurde auch eine Anpassung bei der Finanzierung der Anwartschaften im Tarifgebiet Ost vorgenommen. Die neu erworbenen Anwartschaften werden seitdem nur noch zu einem Anteil im Wege der Kapitaldeckung finanziert, die übrigen zugesagten Leistungen werden über Umlagen aus dem Abrechnungsverband Ost/Umlage getragen. Über diese Mischfinanzierung soll im Falle eines finanziellen Mehrbedarfs bei den kapitalgedeckten Anwartschaften auch künftig das tarifvertraglich zugesagte Leistungsversprechen über die Umlagen erfüllt werden können. Diese Anpassungen haben die Tarifvertragsparteien vereinbart, um die Finanzierung der Leistungen langfristig zu sichern, ohne das Leistungsniveau der Pflichtversicherung abzusenken.

Inwieweit künftig weiterer Handlungsbedarf seitens der Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des bisherigen Leistungsversprechens besteht, bleibt abzuwarten.

***