

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Janine Wissler, Dr. Gesine Lötzsch, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 20/7230 –**

### **Nachhaltigkeitsstrategie und Anlagepraktiken der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Eine investigative Recherche des „Manager Magazins“ hat im vergangenen Jahr 2022 aufgedeckt, dass die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) 130 Mio. Euro in ein aus Sicht der Fragesteller als Hochrisiko-Anleihe zu qualifizierendes Wertpapier der German Invest, einer Tochter des Immobilienentwicklers Aggregate, investiert hat (vgl. Manager Magazin 9/2022). Auf Nachfrage konnte bislang nicht bestätigt werden, ob die durch die German Invest emittierte Anleihe von 130 Mio. Euro wie geplant zum 1. September 2022 inklusive Kupon zurückgezahlt wurde. Dies stellen Nachforschungen heraus, die die Initiative SustainVBL, eine Selbstorganisation von VBL-Versicherten, unternommen hat. In Erfordernis der Schaffung von Transparenz und Sicherheit für die VBL-Versicherten hatte die Initiative hierzu das die VBL beaufsichtigende Bundesministerium der Finanzen (BMF) um Antwort ersucht. Allerdings sind die erhaltenen Auskünfte aus Sicht von SustainVBL nicht zufriedenstellend, um Klarheit in der Sache zu schaffen (vgl. [www.sustainvbl.de/](http://www.sustainvbl.de/)).

Die Einzelanlage der VBL in die besagte Anleihe der German Invest wirft weiterhin Fragen zur Nachhaltigkeitsstrategie und zu Anlagepraktiken der VBL auf.

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ist bundesweit mit rund 5 Millionen Versicherten, 5 400 Arbeitgebern und rund 5,6 Mrd. Euro Leistungszahlungen an 1,4 Millionen Rentnerinnen und Rentner jährlich die größte Zusatzversorgungseinrichtung für betriebliche Altersversorgung im öffentlichen Dienst. Die VBL verwaltet zu diesem Zweck Kapitalanlagen mit einem Marktwert von über 50 Mrd. Euro. Beteiligt an der VBL sind unter anderem Bund, Länder, kommunale Arbeitgeber und Träger der Sozialversicherung (vgl. URL [www.vbl.de](http://www.vbl.de)).

Laut § 3 der VBL-Satzung führt das BMF die Aufsicht über die VBL. Das BMF soll prüfen, dass die Tätigkeit der Anstalt „nicht gegen die Belange der VBL“ und damit auch nicht gegen die Belange ihrer Versicherten verstößt. Ebenfalls in die Aufsicht eingebunden sind laut Satzung der Bundesrech-

nungshof sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Unklar ist aus Sicht der Fragesteller, welche Form diese Aufsicht annimmt.

Zur Nachhaltigkeitsstrategie der VBL ist festzuhalten, dass sich die Bundesregierung laut BMF-Staatssekretär Dr. Florian Toncar zum Ziel gesetzt hat, Deutschland zu einem weltweit führenden „Sustainable Finance“-Standort weiterzuentwickeln (URL [www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/Beitraege\\_Sustainable\\_Finance\\_2022/fa\\_bj\\_2209\\_Namensbeitrag\\_Toncar.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/Beitraege_Sustainable_Finance_2022/fa_bj_2209_Namensbeitrag_Toncar.html)). Die VBL spricht das Thema Nachhaltigkeit in ihren neuen Grundsätzen zur Anlagepolitik zwar erstmals an. Doch es fehlen aus Sicht der Fragesteller klare Nachhaltigkeitskriterien sowie konkrete Angaben und Transparenz darüber, wie die VBL ihre Investments an Nachhaltigkeitskriterien anpasst, wer über Ausschlüsse entscheidet, und wer dies überprüft (URL [www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik](http://www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik)).

1. Ist es zutreffend, dass die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder 130 Mio. Euro in eine Anleihe der German Invest mit einem Zinskupon von 15 Prozent bei einer Laufzeit von einem Jahr und damit aus Sicht der Fragesteller in eine Hochrisiko-Anleihe investiert hat?
  - a) Wurde diese Anleihe nach Kenntnis des BMF wie geplant zum 1. Dezember 2022 zurückgezahlt?
  - b) Sind dem BMF die Medienberichte über C. C., den Geschäftsführer des Mutterunternehmens Aggregate der German Invest, bekannt, und wenn ja, wie positioniert sich das BMF vor diesem Hintergrund zur Investition der VBL in die Anleihe (vgl. URL [www.zdf.de/politik/frontal/adler-group-immobilien-gigant-in-der-krise-100.html](http://www.zdf.de/politik/frontal/adler-group-immobilien-gigant-in-der-krise-100.html))?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) hält seit August 2021 indirekt über Investmentfonds eine Anleihe der German Invest 2 S.a.r.l., einer Tochtergesellschaft der Aggregate. Aggregate war einer der Hauptaktionäre der Adler Group und ist laut eigenen Angaben mittlerweile noch mit 6 Prozent beteiligt. Die Medienberichte über den Geschäftsführer der Mutter Aggregate sind dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) bekannt. Laut Pressemeldungen vom 4./5. Juli 2022 trat er erst Anfang Juli 2022 in die Geschäftsführung ein.

Die ein Jahr zuvor gezeichnete Anleihe war u. a. aufgrund von Presseberichten Gegenstand diverser Aufsichtskontakte zwischen BaFin und VBL und sie ist Bestandteil regelmäßiger VBL-Berichte. Die BaFin beaufsichtigt die freiwillige Versicherung der VBL, das BMF führt die Aufsicht über die VBL als Organisation und deren Pflichtversicherung. Einzelne Aufsichtstätigkeiten der Pflichtversicherung wurden Anfang 2020 mittels einer Verwaltungsvereinbarung (vgl. amtlicher Teil des Bundesanzeigers – BAnz AT 23. Januar 2020 B2) auf die BaFin übertragen, darunter die Beaufsichtigung des Kapitalanlagemanagementsystems der VBL. Erkenntnisse, nach denen das Investment aufsichtsrechtlich zu beanstanden wäre, haben sich bisher nicht ergeben.

Zu berücksichtigen ist, dass die für die Verwaltung des indirekten Investments genutzte Kapitalverwaltungsgesellschaft für mehrere Spezialfonds die Anleihe der luxemburgischen German Invest in Höhe von 130 Mio. Euro erworben hat. Bei der Investition handelt es sich um eine im Grundbuch erstrangig besicherte Finanzierung eines Bauvorhabens in zentraler Lage Berlins, die der Wohnbebauung mit umfänglicher Sozialbindung dienen soll.

Soweit die Frage auf den Zinskupon der Anleihe und die Bedienung und den aktuellen Sachstand der Einzelanlage gerichtet ist, handelt es sich um Informationen, bei denen das Wohl der an der VBL beteiligten staatlichen Träger zu beachten ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet

das Staatswohl, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann, eine Grenze des Informationsanspruchs des Deutschen Bundestages.

Die VBL ist nach § 1 ihrer Satzung eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die gemeinsam von Bund und Ländern – außer Hamburg und Saarland – getragen wird. Sie hat nach § 2 Absatz 1 der Satzung den Zweck, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der beteiligten Arbeitgeber im Wege privatrechtlicher Versicherung eine zusätzliche Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren. Im Zuge dieser Aufgabe erwirbt, verwaltet und veräußert die VBL innerhalb ihrer Investitionsstrategien Kapitalanlagen und agiert als strategischer Anleger auf den Finanzmärkten. Geschäftsverbindungen, Konditionen oder Marktstrategien unterfallen als Tatsachen, Umstände und Vorgänge dem Begriff des Geschäftsgeheimnisses, wenn sie nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und der Rechtsträger an der Nichtverbreitung ein berechtigtes Interesse hat. Dies ist bei den Strategien der VBL und deren Ausführung der Fall. Als strategischer Anleger auf den Aktien- und Anleihemärkten befindet sich die VBL im Wettbewerb mit anderen Vermögensverwaltern, Anlegern sowie weiteren Marktteilnehmern und bedarf gegenüber diesen Wettbewerbern zur Vermeidung einer Minderung von Ertragschancen und damit zum Wohl der Träger der VBL des Schutzes ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Die Funktionsfähigkeit der VBL würde in Frage gestellt, wenn Details und Hintergründe zu einzelnen Anlagen der VBL Gegenstand der öffentlichen Beantwortung von parlamentarischen Fragen wären.

Die in der Antwort enthaltenen Informationen lassen Rückschlüsse auf die öffentlich bislang nicht im Detail bekannte Entwicklung des Investments ab dem Vorjahr und auf die aktuelle Planung der VBL zum weiteren Umgang mit der Anleihe zu. Es besteht die Gefahr, dass die Informationen bei einer Veröffentlichung und dem Bekanntwerden bei Wettbewerbern nachteiligen Einfluss auf die Marktposition der VBL, insbesondere auf die Veräußerungschancen in dem deutlich erkennbaren Zielmarkt, haben und die Funktionsfähigkeit der VBL als Versorgungsanstalt von Bund und Ländern, die die Kapitalanlagen zu Versorgungszwecken professionell zu managen hat, gefährden können. Die Abwägung des vorbeschriebenen Gutes des Staatswohls gegen das Gut des parlamentarischen Fragerechts und dem damit einhergehenden Grundsatz der öffentlichen Beantwortung gebietet es unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit und der Verhältnismäßigkeit, diese Angaben als „VS – Vertraulich“ einzustufen und in einem gesonderten Dokument der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu übersenden.\*

2. Steht das BMF mit dem neuen VBL-Vorstand Dr. Michael Leinwand bezüglich dessen Pläne, das Anlagevermögen der VBL künftig stärker aktiv zu verwalten und verstärkt auf alternative Anlageformen wie Private Debt oder Private Equity zu setzen, in Kontakt (vgl. URL [www.dp-n-online.com/betriebliche-altersversorgung/substanz-entscheidet-nicht-quoten-fortsetzung-101627](http://www.dp-n-online.com/betriebliche-altersversorgung/substanz-entscheidet-nicht-quoten-fortsetzung-101627))?

Wie bewertet das BMF diesen Strategiewechsel, auch vor dem Hintergrund der derzeit volatilen Situation an den Finanzmärkten?

Das BMF, BaFin und Träger der VBL sind über die generelle Ausrichtung der Kapitalanlagen informiert. Traditionelle Anlageklassen waren und bleiben für die VBL die bei weitem wichtigsten Bausteine ihrer Anlagestrategie. Die Aus-

\* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

weitung alternativer Anlageformen spiegelt einen branchenüblichen Trend wider und ist aus aufsichtsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die VBL-Anlageaktivitäten müssen die grundsätzlichen Kapitalanlageziele Sicherheit, Rentabilität, Liquidität und Qualität erfüllen. Nähere Informationen zu den Anlagevorgaben finden sich unter <https://www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik>.

Die alternativen Anlageformen erlauben es der VBL, die Anlagestrategie breiter zu diversifizieren und bieten als Beimischung ein interessantes Rendite-/Risikoverhältnis: Weniger liquide Anlagen bieten einerseits die Chance auf Zusatzprämien, andererseits sind im Rahmen der strategischen Asset-Allokation dabei selbstverständlich die Risiken dieser Anlagen zu berücksichtigen, sowohl vorab bei der Modellierung als auch bei der späteren Umsetzung im Rahmen der Risikotragfähigkeit der Einrichtung insgesamt. Beides wird von der VBL derzeit beachtet.

3. Wie übt das BMF seine Aufsicht gemäß § 3 der VBL-Satzung aus und stellt sicher, dass die Tätigkeit der Anstaltsorgane nicht gegen die Belange der VBL und damit ihrer Versicherten verstößt?
  - a) Welche Stelle im BMF ist damit betraut?
  - b) Berichtet der VBL-Vorstand dem BMF über Details seiner Anlagen, beispielsweise Neuinvestments, die vom Standard breit gefächerter, passiv gemanagter Fonds abweichen?
  - c) Prüft das BMF Neuinvestments der VBL bezüglich Risiko und erwartetem Ertrag und deren Verhältnismäßigkeit, zumindest im Falle von Nicht-Standard-Investments, und wenn ja, nach welchen Kriterien, und durch wen werden diese geprüft?
  - d) Berichtet die VBL dem BMF über Ausfälle aus seinen Anlagen?
  - e) Ist dem BMF bekannt, welche Sorgfaltspflichten VBL-Mitarbeiterinnen und VBL-Mitarbeiter und der Vorstand beim Treffen von Investmententscheidungen einhalten müssen?

Die Fragen 3 bis 3e werden gemeinsam beantwortet.

Die Aufsichtsaufgaben über die VBL werden im BMF innerhalb der Abteilung VII für Finanzmarktpolitik wahrgenommen. Hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen BMF und BaFin in der Beaufsichtigung der VBL wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Die BaFin führt die Aufsicht über den Abrechnungsverband der freiwilligen Versicherung und nimmt für das BMF in der Pflichtversicherung die Beaufsichtigung des Kapitalanlagemanagementsystems der VBL wahr. Das Kapitalanlagemanagementsystem hat den aktuellen Standards für Pensionskassen zu entsprechen.

Die für die Kapitalanlage maßgeblichen regulatorischen Anforderungen, deren Beachtung durch die VBL von der BaFin anhand des mit der Regulatorik verbundenen Berichtswesens der VBL kontrolliert wird, sind im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und der hierauf beruhenden Anlageverordnung geregelt. Die VBL hat die für sie einschlägigen Anforderungen in ihren Grundsätzen der Anlagepolitik im Abschnitt „Regulatorische Vorgaben“ zusammengefasst. Die Grundsätze sind im Internetauftritt der VBL öffentlich zugänglich (<https://www.vbl.de/de/grunds%C3%A4tze-der-anlagepolitik>).

Nach der VBL-Satzung hat sich die Aufsicht insbesondere darauf zu erstrecken, dass die Tätigkeit der Anstaltsorgane nicht gegen Gesetz oder Satzung oder gegen Belange der VBL verstößt. Dieser statuierte Aufsichtsmaßstab ist nicht dahingehend zu verstehen, dass BMF oder BaFin in einzelne Anlageentscheidungen der VBL eingebunden werden bzw. vorab einzubinden wären.

Vielmehr führt der hauptamtliche Vorstand der VBL nach der Satzung die laufenden Geschäfte und hat damit auch die Entscheidungen in der Vermögensanlage in eigener Verantwortung zu treffen. Die Anlageentscheidungen haben außer den erwähnten regulatorischen Anforderungen einschließlich Satzungsvorgaben auch die intern aufgestellten Richtlinien für die Vermögensanlage zu beachten, die vom Verwaltungsrat vorgegeben werden. Für die innerhalb der skizzierten Rahmenbedingungen erforderliche Organisation und Steuerung des Investmentprozesses ist der hauptamtliche Vorstand der VBL verantwortlich.

Über die Kapitalanlage und deren Ergebnisse informieren neben dem erwähnten Berichtswesen beispielsweise auch die VBL-Jahresabschlüsse und die Berichte der Jahresabschlussprüfer.

4. Setzt sich das BMF im Rahmen der Sustainable-Finance-Strategie der Bundesregierung für eine Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie der VBL ein?
  - a) Wird die VBL als staatlich beaufsichtigte und größte Zusatzversorgungseinrichtung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Deutschland vonseiten des BMF zu Sustainable-Finance-Kriterien verpflichtet, und wenn ja, wie sehen diese aus, und welche Stelle im BMF ist damit betraut?
  - b) Wie überprüft das BMF die Nachhaltigkeits-Compliance der VBL?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Die Vermögensanlage der VBL einschließlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien wird wie oben beschrieben nicht vom BMF vorgegeben. Den Rahmen für die Vermögensanlagen der VBL setzen neben den erwähnten regulatorischen Grundlagen die internen Richtlinien für die Vermögensanlage. Die Richtlinien werden vom Verwaltungsrat beschlossen und dementsprechend auch geändert. Der Verwaltungsrat ist paritätisch mit 19 Vertretern der Beteiligten (Arbeitgeberseite) und 19 Gewerkschaftsvertretern einschließlich Versicherungsvertretern besetzt. Das BMF ist durch ein Mitglied vertreten.

Die Aufsicht durch das BMF hat – auch angesichts der Ausstrahlung der Tarifautonomie – eine weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung und inhaltlichen Ausgestaltung wesentlicher Vorgaben durch die Gremien der VBL zu respektieren. Gleichwohl tauscht sich das BMF mit Vertretern der VBL zu Nachhaltigkeitsthemen aus und begrüßt, dass die VBL das Thema immer stärker in den Fokus nimmt. Aus diesem Dialog positiv hervorzuheben ist nicht zuletzt der Beitritt der VBL zu den Principles for Responsible Investment (UN PRI) im April 2023 (<https://www.vbl.de/de/-/pressemitteilung-vbl-zeichent-pri-initiative?redirect=%2Fde%2Fnewsarchiv>) sowie die Selbstverpflichtung der VBL, bis 2025 die CO<sub>2</sub>-Intensität von Aktien und Unternehmensanleihen in ihrem Portfolio um 25 Prozent gegenüber Ende 2021 zu senken (<https://www.vbl.de/de/-/pressemitteilung-vbl-verabschiedet-co2-ziel?redirect=%2Fde%2Fstartseite>). Beide Maßnahmen ergänzen und bestärken den bestehenden Nachhaltigkeitsansatz der VBL (veröffentlicht unter <https://www.vbl.de/de/nachhaltigkeitsbezogene-informationen>).

Das BMF hat mit der erwähnten Verwaltungsvereinbarung die BaFin mit der Aufsicht über das Kapitalanlagemanagementsystem der Pflichtversicherung beliehen. Das Nachhaltigkeitsmanagement in der Vermögensanlage wird von der BaFin nach dem Proportionalitätsprinzip unter Berücksichtigung des Risikoprofils der VBL beaufsichtigt.

5. Plant die Bundesregierung die Schaffung von Transparenz, sodass Pflichtversicherte einsehen können, was mit den für Betriebsrenten angelegten Geldern passiert?
- a) Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung – sofern entsprechende Kenntnisse vorliegen – aus den Regelungen bei anderen staatlichen Pensionskassen, z. B. beim Norwegischen Pensionsfonds, der alle Anlagen auf Wertpapierebene transparent macht?
  - b) Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass Versicherte hierzulande die Möglichkeit haben sollten, Anlagen auf Wertpapierebene einzusehen, und wenn nein, warum nicht?
  - c) Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass die Öffentlichkeit das Recht haben sollte, über die Anlagen von öffentlichem Geld (und die einer Anstalt öffentlichen Rechts) Bescheid zu wissen, und wenn nein, warum nicht?
  - d) Ist die Ansicht der Fragesteller zutreffend, dass das BMF die Belange der Versicherten und das Interesse der Öffentlichkeit an den Geschäfts- und Investitionspraktiken der VBL den Geheimhaltungsinteressen der VBL unterordnet, und wenn ja, warum (als Nachfrage auf die Antwort der Bundesregierung zu Fragen der SustainVBL, in der die Bundesregierung als Grund auf zu wählende Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der VBL verweist, wohingegen SustainVBL geltend macht, dass die VBL durch deren „langfristig orientierte Anlagepolitik“ (entsprechend der VBL-Selbstdarstellung) nicht schnell oder im Verborgenen reagieren müsse und damit die angeführte Begründung der Bundesregierung entkräftet sieht, [www.sustainvbl.de/app/download/18221776996/Antwort%20BMF\\_Anfrage%20SustainVBL.pdf?t=1675347379](http://www.sustainvbl.de/app/download/18221776996/Antwort%20BMF_Anfrage%20SustainVBL.pdf?t=1675347379))?
  - e) Wird die VBL gegenüber dem BMF zum Jahresende 2023 zur Schaffung von Transparenz ihre Investments offenlegen?

Die Fragen 5 bis 5e werden gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis des BMF sind seitens der Bundesregierung jenseits der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Transparenz der Anlagen von öffentlichem Geld und Anlagen von Versicherungsunternehmen und/oder Pensionskassen konkretere Transparenzverpflichtungen für Pflichtversicherungen nicht geplant. Insbesondere ist ein nationaler Sonderweg, der über die Anforderungen der Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor (EU-Offenlegungsverordnung) hinaus zusätzliche Transparenzpflichten für die VBL regelte, derzeit nicht vorgesehen. In der freiwilligen Versicherung beachtet die VBL die EU-Offenlegungsverordnung. Für die Pflichtversicherung wird die EU-Offenlegungsverordnung durch die VBL freiwillig auf der Portfolioebene umgesetzt, sodass diesbezüglich ein Gleichklang zu Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung hergestellt ist.

Im Übrigen wird an den Ausführungen der Bundesregierung zu den zu beachtenden Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen festgehalten. Die Geschäftsgeheimnisse der VBL überwiegen regelmäßig das Interesse der Öffentlichkeit an einer Offenlegung der Investitionen bis auf die Ebene der Einzelanlagen. Auch die Aufsicht über die VBL umfasst nicht das Mandat der VBL eine solche Offenlegung aufzugeben.



