

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Andrew Ullmann, Otto Fricke, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/31362 –**

### Pflegevorsorgefonds

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der Pflegevorsorgefonds wurde 2015 mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz neu geschaffen. Als Zweck des Vorsorgefonds wurde in § 132 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) die langfristige Stabilisierung der Beitragsentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung festgeschrieben. In der Begründung zu § 132 SGB XI im Ersten Pflegestärkungsgesetz hieß es dazu: „Mit der Bildung des Sondervermögens in der sozialen Pflegeversicherung soll die Finanzierung der aufgrund der demografischen Entwicklung im Zeitverlauf deutlich steigenden Leistungsausgaben gerechter auf die Generationen verteilt und so auch der Gefahr einer Beschränkung des Leistungsniveaus der Pflegeversicherung begegnet werden. Der gewählte Ansparzeitraum von 20 Jahren ergibt sich daraus, dass die Geburtsjahrgänge 1959 bis 1967 mit 1,24 Millionen bis 1,36 Millionen Menschen deutlich stärker besetzt sind als die davor und danach liegenden Jahrgänge. Im Jahr 2034 erreicht der erste Jahrgang das 75. Lebensjahr, nach dem die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein, deutlich ansteigt. Etwa 20 Jahre später ist ein größerer Teil dieses Personenkreises bereits verstorben und die erheblich schwächer besetzten Jahrgänge nach 1967 rücken in das Pflegealter vor. Dementsprechend ist in diesem Zeitraum eine besonders hohe Zahl von Pflegebedürftigen zu versorgen. Dadurch steigt die Notwendigkeit von Beitragssatzanpassungen. Das Sondervermögen darf nach Abschluss der Ansparphase ausschließlich zweckgebunden zur Stabilisierung des aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigenden Beitragssatzes verwendet werden. Eine andere Verwendung der Mittel des Sondervermögens ist gesetzlich ausgeschlossen“ (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1798).

Auf Bundestagsdrucksache 19/18453 beschreibt die Bundesregierung die Zusammensetzung des Pflegevorsorgefonds zum Stichtag 31. Dezember 2019. Das Portfolio wurde folgendermaßen beziffert:

- Rententeilportfolio ca. 5,7 Mrd. Euro
- Staatsanleihen ca. 775 Mio. Euro
- Anleihen von Bundesländern ca. 1,48 Mrd. Euro
- Anleihen von Förderbanken/Institutionen mit öff. Auftrag ca. 1,07 Mrd. Euro

- Supranationals ca. 814 Mio. Euro
- Gedeckte Schuldverschreibungen ca. 1,59 Mrd. Euro
- Aktienteilportfolio ca. 1,45 Mrd. Euro
- Kasse 0,67 Mio. Euro

Nach § 134 Absatz 2 SGB XI gilt für die Anlage des Vermögens aus dem Pflegevorsorgefonds die Anlagerichtlinie Sondervermögen. Der Anteil des Aktienteilportfolios im Pflegevorsorgefonds beträgt zum Stichtag knapp über 20 Prozent. Obwohl es Kursschwankungen an den Börsen gibt, aufgrund der Corona-Krise ist der DAX zwischen den Stichtagen 14. Februar 2020 und 20. März 2020 beispielsweise kurzzeitig um mehr als ein Drittel eingebrochen, sind Aktien eine wichtige Wertanlage. Seit 2015 haben sich die wichtigen Leitindizes stark positiv entwickelt. Der DAX stieg beispielsweise seit 2015 von ca. 9 700 Punkten auf ca. 15 700 im Juni 2021 (<https://www.boerse-online.de/aktien/indizes>).

Auf Bundestagsdrucksache 19/2419 erklärt die Bundesregierung auf Nachfrage der Abgeordneten Pia Zimmermann der Fraktion DIE LINKE., dass der Pflegevorsorgefonds in den Jahren 2015 bis 2017 jedoch geringfügige Negativzinsen zahlen musste. Auf Bundestagsdrucksache 19/15716 erklärt die Bundesregierung auf Nachfrage der Abgeordneten Kordula Schulz-Asche der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hingegen, dass die Rendite des Gesamtportfolios zum 30. September 2019 seit Auflage des Fonds annualisiert 2,9 Prozent beträgt.

Vor kurzem entbrannte eine politische Diskussion darum, den Pflegevorsorgefonds aufzulösen, um das Geld daraus unverzüglich zu nutzen (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/baerbock-will-den-pflegevorsorgefond-s-pluendern-17319711.html>).

Laut § 133 SGB XI werden seit dem 1. Januar 2020 dem Bundesversicherungsamt bezüglich der Vertretung des Sondervermögens in gerichtlichen Verfahren entstehende Kosten aus Mitteln des Pflegevorsorgefonds getragen. Nach § 134 SGB XI ist die Deutsche Bundesbank für die Verwaltung des Fonds zuständig, ihr werden keine Kosten erstattet.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Trotz der angefallenen Negativzinsen erzielte das Portfolio des Pflegevorsorgefonds insgesamt eine positive Gesamttrendite von annualisiert 2,6 Prozent. Die gezahlten Negativzinsen liegen etwa in der Größenordnung von bis zu einem Viertel aller zahlungswirksamen Fremdgebühren wie z. B. Depotgebühren Zentralverwahrung, Indexgebühren, Transaktionsgebühren und Registrierungsgebühren (dazu siehe auch die Antwort auf Frage Nr. 12). Negativzinsen fallen lediglich für einen kleinen Teil des Portfolios an, der kurzfristig liquide gehalten wird; dadurch wird die Gesamttrendite nur geringfügig beeinflusst. Daher wurde die Zahlungsperiodizität des Pflegevorsorgefonds (§ 135 Elftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB XI) im ersten Pflegestärkungsgesetz 2014 von vierteljährlichen zu monatlichen Zahlungsterminen angepasst. Die monatliche Zahlung ist auch den Anforderungen des operativen Anlagegeschäfts des Portfoliomanagements der Bundesbank geschuldet, das bei kleineren Anlagebeträgen eine deutlich schnellere Abwicklung der Investitionen erlaubt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2909).

1. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der gegenwärtige Finanzbestand im Pflegevorsorgefonds, und wie hoch ist die Rendite des Fonds im jeweiligen Berichtsjahr seit 2015 (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
2. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Rendite des Fonds aufgeteilt auf die jeweiligen Instrumentengattungen (Aufteilung des Portfolios wie in der Antwort zu Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 19/18453) zwischen 2015 und 2020 (bitte jährlich und nach Instrumentengattung aufschlüsseln)?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Finanzbestand im Pflegevorsorgefonds beträgt zum 30. Juni 2021 9,9 Mrd. EUR. Die zeitgewichtete Rendite wird von der Bundesbank für die untenstehenden Kategorien berichtet und ist für die einzelnen Jahre in folgender Tabelle dargestellt:

	Gesamtportfolio	Anleihen von Bund, Ländern und EWU-Staaten	Sonstige Schuldverschreibungen	Aktien und Aktienfonds
2015*	-2,1 %	2,2 %	-3,2 %	-7,1 %
2016	5,2 %	5,1 %	5,4 %	5,2 %
2017	0,9 %	-0,3 %	0,1 %	8,9 %
2018	-1,5 %	1,4 %	0,9 %	-12,1 %
2019	9,9 %	4,6 %	6,3 %	28,2 %
2020	3,4 %	3,7 %	4,2 %	-4,1 %

\* 21. Februar 2015-31. Dezember 2015.

3. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Wert der Instrumentengattung „Aktienportfolio“ im Pflegevorsorgefonds in der Zeit zwischen den Stichtagen 14. Februar 2020 und 20. März 2020 entwickelt, und wie wurde innerhalb des Aktienportfolios auf den Kursrückgang an den Börsen reagiert?

Das Aktienportfolio im Pflegevorsorgefonds sank zwischen den Stichtagen 14. Februar 2020 und 20. März 2020 um 33,6 Prozent. Durch Investitionen im Aktiendeckungsportfolio zu den Zuführungsterminen im Februar, März und April 2020 wurde die Zielquote von 20 Prozent Aktienanteil am 28. April 2020 wieder erreicht.

4. Welche genauen Wertanlagen liegen derzeit in den jeweiligen Bestandteilen des Pflegevorsorgefonds (bitte jeweilige genau beschriebene Wertanlage mit jeweiligem Wert beziffern)?
  - a) Wie ist das Rententeilportfolio ausgestaltet?
  - b) Welche Staatsanleihen werden gehalten?
  - c) Welche Anleihen von Bundesländern werden gehalten?
  - d) Welche Anleihen von Förderbanken bzw. Institutionen mit öffentlichem Auftrag werden gehalten?
  - e) Welche Supranationals werden gehalten?

- f) Welche gedeckten Schuldverschreibungen werden gehalten?
- g) Wie ist das Aktienteilportfolio genau ausgestaltet, welche Aktien bzw. Indizes oder Ähnliches werden gehalten?

Die genauen Anteile an den jeweiligen Instrumentengattungen am 31. Dezember 2020 sind in folgender Übersicht dargestellt:

Instrumentengattung	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	Anteil
Staatsanleihen	639.962.128 €	775.394.480 €	1.215.931.570 €	13,49 %
Anleihen von Bundesländern	1.149.496.733 €	1.478.245.729 €	1.620.547.547 €	17,99 %
Anleihen von Förderbanken/Institutionen mit öff. Auftrag	781.365.183 €	1.023.373.103 €	1.106.528.181 €	12,28 %
Supranationals	656.277.763 €	865.076.928 €	1.019.961.670 €	11,32 %
Gedekte Schuldverschreibungen	928.375.668 €	1.593.807.280 €	2.162.862.207 €	24,00 %
Aktien	1.010.189.990 €	1.451.115.937 €	1.883.434.979 €	20,90 %
Dividendenforderungen	657.059 €	-	-	0,00 %
Kasse	669.913 €	667.533 €	1.131.758 €	0,01 %
<b>Gesamtportfolio</b>	<b>5.166.994.436 €</b>	<b>7.187.680.991 €</b>	<b>9.010.397.912 €</b>	<b>100,00 %</b>

5. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf bei der Anlagestrategie des Pflegevorsorgefonds angesichts der jüngsten Entwicklung (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Hat sich die Bundesregierung insbesondere eine Meinung dazu gebildet, ob die Anlage der Mittel aus dem Pflegevorsorgefonds nach der Anlagerichtlinie Sondervermögen im Sinne des § 134 Absatz 2 SGB XI die beste Form der Kapitalanlage ist?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Deutsche Bundesbank legt die Mittel auf Grundlage der Anlagerichtlinien der Sondervermögen unter Wahrung der gesetzlichen Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite in festverzinslichen Wertpapieren und im Umfang von bis zu 20 Prozent in Aktien an. Die Aktieninvestitionen erfolgen im Rahmen eines passiven Managements durch Nachbildung des Euro-Stoxx-50-Index. In diesem Index sind die 50 größten Unternehmen des Euro-Währungsgebiets aus verschiedenen Branchen enthalten; dies gewährleistet gleichermaßen eine breite Abdeckung des Marktes sowie die angestrebte Risikostreuung. Beim passiven Management stellt die Bundesbank durch Kauf/Verkauf sicher, dass sich im Pflegevorsorgefonds die gleiche Gewichtung der Aktienkomponenten wie im Index selbst widerspiegelt. Ausgenommen sind Airbus SE sowie drei Unternehmen, die über eigene Beteiligungen oder Tochterunternehmen an Kernkraftwerken (KKW) im Ausland involviert sind.

Die Investitionen in Anleihen beschränken sich auf solche mit sehr guter Bonität; insofern sind keine Anlagen in risikobehaftete Anleihen mit möglicherweise höherer Rendite erlaubt. Aufgrund des Niedrigzinsumfelds wurde die Aktienquote im Jahr 2017 von ursprünglich 10 Prozent auf 20 Prozent angehoben. Ab August 2021 ist vorgesehen, das Aktienteilportfolio auf zwei nachhaltige Indizes (EUR und Ex-EUR) umzustellen und die Aktienquote schrittweise von 20 auf 30 Prozent zu erhöhen. Um das Risiko eines ungünstigen Umschichtungszeitpunktes möglichst zu reduzieren, wird die Portfoliostruktur graduell verändert. Die Umstellung der Investitionen im Bereich des Euro-Raumes soll

bis zum Jahresende 2021, die Umstellung der Investitionen im Bereich des Nicht-Euro-Raumes bis zum Jahresende 2022 erfolgen. Somit würden in den Portfolios bis zum Jahresende 2022 nur noch nachhaltige Aktien gemäß dem Nachhaltigkeitskonzept des Bundes gehalten werden.

6. Wie häufig wird das Portfolio im Fonds umgeschichtet, und nach welchen Kriterien erfolgt die Umschichtung?

Das Portfolio-Management verfolgt eine regelgebundene (passive) Anlagestrategie. Umschichtungen des Anlagebestandes, z. B. in Abhängigkeit von Zins- oder Aktienkursprognosen, werden daher nicht vorgenommen. Restrukturierungen erfolgen ausschließlich zur Einhaltung von Durationsvorgaben und von anderen Restriktionen der Anlagerichtlinien oder des Anlageausschusses.

7. In welcher Höhe entstanden dem Pflegevorsorgefonds nach Kenntnis der Bundesregierung Negativzinsen, wie begründen sich diese Negativzinsen, und an wen wurden die Negativzinsen gezahlt (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Folgende Negativzinsen wurden in den jeweiligen Jahren gezahlt:

	Entgelte auf Girokontoguthaben
2015*	-17.007
2016	-15.142
2017	-9.471
2018	-8.907
2019	-40.462
2020	-93.022

\* 21. Februar 2015-31. Dezember 2015.

Die Negativzinsen resultieren aus der Notwendigkeit, Zahlungseingänge kurzfristig auf Girokonten bei der Deutschen Bundesbank zu verwahren bevor eine (Wieder-)Anlage erfolgt. Hierfür fallen entsprechend den Vorgaben der Europäischen Zentralbank Negativzinsen an.

8. Hat die Bundesregierung den Vorschlag, den Pflegevorsorgefonds aufzulösen, um das Geld daraus unverzüglich zu nutzen, insbesondere mit Hinblick auf die Höhe der zu erwartenden Beitragssätze der Sozialen Pflegeversicherung ab dem Jahr 2034 bei voraussichtlicher Leistungsausweitung der Sozialen Pflegeversicherung in der Gegenwart, die bis 2034 und darüber hinaus Bestand haben werden, bewertet?  
Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
9. Teil die Bundesregierung die Befürchtung der Fragesteller im Hinblick auf eine Leistungsbeschränkung in der Sozialen Pflegeversicherung ab den Jahren 2035, wenn der Pflegevorsorgefonds aufgelöst werden soll, aber die Beiträge nahezu konstant gehalten werden sollen?

Die Fragen 8 und 9 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die steigende Lebenserwartung der Bürgerinnen und Bürger sowie die niedrigen Geburtenraten der letzten Jahrzehnte stellen auch die Pflegeversicherung vor eine Herausforderung. Mehr Menschen werden in den kommenden Jahren pflegebedürftig, gleichzeitig werden weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeit-

nehmer in die Pflegeversicherung einzahlen. Mit dem ersten Pflegestärkungsgesetz ist deshalb der Pflegevorsorgefonds bei der Bundesbank angelegt worden. Über einen Zeitraum von 20 Jahren soll so Geld angespart werden, um danach zu erwartende Beitragssteigerungen abzumildern. Würde der Pflegevorsorgefonds vorzeitig aufgelöst, könnte die damit ab dem Jahr 2034 geplante Beitragssatzstabilisierung nicht erfolgen oder dies hätte stattdessen Leistungskürzungen der sozialen Pflegeversicherung zur Folge. Deshalb lehnt die Bundesregierung diesen Vorschlag ab.

10. Wie hoch waren die bisherigen Mittel, die aus dem Pflegevorsorgefonds an das Bundesversicherungsamt bezüglich der Vertretung des Sondervermögens in gerichtlichen Verfahren erstattet wurden?

Bislang wurden keine Mittel aus dem Pflegevorsorgefonds an das Bundesversicherungsamt bezüglich der Vertretung des Sondervermögens in gerichtlichen Verfahren erstattet, weil das Bundesversicherungsamt gesetzlich erst seit dem 1. Januar 2020 für die Vertretung in gerichtlichen Verfahren zuständig ist (siehe die Gesetzesbegründung zum PpSG zu § 133 SGB XI). Die bis dahin anhängigen gerichtlichen Verfahren wurden vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) als prozessführende Behörde über eine externe, spezialisierte Anwaltskanzlei durchgeführt. Dafür wurden bislang 8 460 EUR für Gerichts- und 18 296,01 EUR für Anwaltskosten verausgabt.

11. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Kosten, die der Deutschen Bundesbank bei der Verwaltung des Pflegevorsorgefonds entstehen?

Die internen Kosten der Bundesbank bei der Verwaltung des Portfolios werden nicht isoliert erfasst.

12. Sind Externe (Personen bzw. Unternehmen außerhalb der Deutschen Bundesbank) an der Verwaltung des Pflegevorsorgefonds beteiligt, wenn ja, wer, aus welchen Gründen, und wie hoch sind die Kosten, die der Deutschen Bundesbank daraus entstehen?

Die für externe Dienstleister anfallenden Fremdgebühren für den Pflegevorsorgefonds betragen im Jahr 2020 432 806 EUR. Hiervon entfielen 354 780 EUR auf Depotgebühren für den Zentralverwahrer, 226 EUR auf Gebühren für Renten- und 603 EUR für Aktientransaktionen, sowie 81 EUR für die LEI-Gebühr der Registrierung bei der BaFin und 57 169 EUR für die Nutzung des EuroStoxx 50-Index. Des Weiteren sind Kosten in Höhe von 5 902 EUR enthalten, die im Zusammenhang mit der Beauftragung einer Beratungsgesellschaft zur Identifizierung von Unternehmen mit Beteiligung an Kernkraftwerken im Ausland im Rahmen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie stehen. Da BMG als Mandatsgeber auch die Koordination der Verwaltung des Pflegevorsorgefonds mit den Finanzbehörden und Steuerexperten übernimmt, werden die Kosten für Steuerberatung des Pflegevorsorgefonds aus Haushaltsmitteln des BMG beglichen. Bislang wurden dafür 43 724,19 EUR verausgabt. Zu Anwalts- und Gerichtskosten siehe die Antwort auf Frage 10.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*