

Stellungnahme

des Bund der Versicherten e. V. (BdV) zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für ein Gesetz zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgereformgesetz)

Hamburg, 10. Dezember 2025

Impressum

Bund der Versicherten e. V.
Gasstr. 18 – Haus 4, D-22761 Hamburg
Postfach 57 02 61, D-22771 Hamburg
Telefon: +49 40 357 37 300
Email: info@bundderversicherten.de

www.bundderversicherten.de

Registernummer R003297 (Lobbyregister)
REG Number 547660218656-93 (EU Transparency Register)

1 Vorbemerkung und Zusammenfassung

Der Referentenentwurf für ein Altersvorsorgereformgesetz formuliert Neuregelungsvorschläge für den Rechtsrahmen der gesetzlich zertifizierten Altersvorsorgeverträge (gemäß § 1 AltZertG – auch sogenannte Riester-Renten), welche auch teilweise den Rechtsrahmen für gesetzlich zertifizierte Basisrentenverträge (gemäß § 2 AltZertG – sogenannte Rürup-Renten) betreffen. Der Entwurf soll eine Vereinbarung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode umsetzen, der zum Gegenstand hat, die „bisherige Riester-Rente in ein neues Vorsorgeprodukt [zu] überführen“¹ und orientiert sich an den Empfehlungen der von der Vorgänger-Bundesregierung eingesetzten „Fokusgruppe private Altersvorsorge“².

Der Bund der Versicherten e. V. (BdV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Positiv hervorheben möchten wir, dass die Bundesregierung sich der gleichermaßen wichtigen und dringlichen Aufgabe stellt, die in den vorangegangenen Wahlperioden nicht geregelten Reformbedarfe zu adressieren und einen weitgehenden Gesetzentwurf vorzuschlagen.

Für die Zukunft möchten wir anregen, bei der Fristsetzung für die Übersendung einer Stellungnahme zu berücksichtigen, dass sehr kurze Fristen (hier: fünf Tage, die ein Wochenende umfassen, die oftmals arbeitsfrei sind) die ohnehin angespannte Personallage in zahlreichen Betrieben (so auch Verbänden und Vereinen) weiter strapazieren – insbesondere, wenn es sich um einen Entwurfstext mit einem Umfang von 114 Seiten handelt.

Der Entwurf orientiert sich sehr weitgehend am Referentenentwurf „pAV-Reformgesetz“ und sieht insbesondere für solche Vorsorgeprodukte Verbesserungen vor, die am Markt etabliert sind, aber bislang vom Gesetzgeber nicht als förderungswürdig erfasst wurden.

Damit diese Verbesserungen die adressierten Verbrauchergruppen erreichen und der von der Bundesregierung angestrebte Richtungswechsel bei der steuerlich geförderten Altersvorsorge ermöglicht werden, fordert der BdV die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger von Deutschem Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung auf, diese Verbesserungen unter Berücksichtigung der von uns vorgeschlagenen Handlungsbedarfe zeitnah zu beraten, zu beschließen und umzusetzen (gemäß Zeitplanung des Referentenentwurfs zum 01.01.2027).

1 Siehe „Verantwortung für Deutschland“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, SPD, S. 48.

2 Siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.pdf?blob=publicationFile&v=5.

Vor dem Hintergrund des Referentenentwurfs für das pAV-Reformgesetz vom 23.09.2024 ist es gleichwohl sehr bedauerlich, dass der Entwurf für das Altersvorsorgereformgesetz in einigen Teilen dahinter zurückbleibt.

Der BdV bewertet die folgenden Regelungsvorschläge des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ als tendenziell vorteilhaft:

- Die neue Fördersystematik mit dem Element der abgestuften „beitragsproportionalen Zulagen“ ist für Verbraucher eine Vereinfachung gegenüber dem aktuellen System der – v. a. bei schwankenden Einkommen – oftmals komplizierten einkommensabhängigen Förderung.

Nachteilig ist hingegen, dass dieser Regelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ keine spürbare wirtschaftliche Verbesserung auslöst und gegenüber dem Regelungsvorschlag im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ massiv zurückfällt, d. h. es ist keine 175-Euro-Bonuszulage für „Geringverdiener“, keine Ausweitung des 200-Euro-Berufseinsteigerbonus auf drei Jahre (es bleibt bei einem Jahr) und lediglich ein förderfähiger jährlicher Höchstbetrag von 1.800 Euro vorgesehen (im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ waren es 3.000 Euro bis 2029 und 3.500 Euro ab 2030). Die „erhöhte“ Grundzulage (30 statt 20 Cent) für jährliche Eigenbeiträge bis 1.800 Euro kann diese Nachteile nicht ausreichend kompensieren.

- Der Wegfall der Verrentungspflicht beseitigt eine entscheidende Schwachstelle der aktuellen „Riester-Renten“-Verträge. Die Möglichkeit, für die Altersphase Auszahlungspläne ohne Restverrentung zu wählen, schafft die Möglichkeit für eine bedarfsgerechte Alternative zur Leibrente.
- Die neue Produktkategorie „Altersvorsorgedepot-Verträge“ bezieht kapitalmarktnahe Vorsorgeprodukte in den Förderrahmen ein, die am Markt etabliert sind aber bislang vom Gesetzgeber ignoriert wurden.

Für die folgenden Regelungsvorschläge bestehen nach Einschätzung des BdV dringende Handlungsbedarfe, da sie sich für Altersvorsorgesparende nachteilig auswirken würden:

- Die Umstellung der Vorschriften für die Produktinformationen auf die Vorgaben der EU-PRIIPs-Verordnung ist eine massive Verschlechterung gegenüber der aktuellen PIA-Methode. Insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ (siehe Seite 101) „die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Kosten zu erhöhen“ ist die vorgeschlagene Regelung widersinnig. Diese sachlich nicht nachvollziehbare Fehlentscheidung aus dem „Ref-E pAV-Reformgesetz“ wurde nahezu wortgleich in das „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ übertragen.
- Die Kostenbelastung in der Auszahlungsphase wird weiterhin nicht thematisiert.

Stellungnahme (Altersvorsorgereformgesetz)

- Die Berücksichtigung der Leistungen aus gesetzlich zertifizierten Altersvorsorgeverträgen beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII ist nicht klargestellt.
- Von der im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ vorgesehenen digitalen Vergleichsplattform hat das „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ Abstand genommen. Anbieterunabhängige Vergleichsmöglichkeiten werden dadurch erschwert.

In Abschnitt 2 erfolgen weitergehende Anmerkungen und Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetzes“ in der Reihenfolge des Artikelgesetzes.

In Abschnitt 3 werden Problemstellungen adressiert, die nicht Gegenstand des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetzes“ sind, aber gleichwohl davon betroffen sind und entsprechend einer angemessenen Regelung bedürfen.

2 Anmerkungen und Erläuterungen

Zu Artikel 2

Zu

§ 10a Absatz 1 Satz 1 EStG-E, § 84 Satz 1 EStG-E: förderfähige Höchstbeträge, beitragsproportionale Grundzulage

Bewertung: dringend handlungsbedürftig

Die vorgeschlagene Neuregelung im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ für den förderfähigen Höchstbetrag gemäß § 10a Absatz 1 Satz 1 EStG ist keine signifikante Verbesserung für Altersvorsorgende. Vielmehr noch ist diese vorgeschlagene Neuregelung im Zusammenwirken mit § 84 Satz 1 EstG-E eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem „Ref-E pAV-Reformgesetz“.

Durch die abgestufte beitragsproportionale Grundzulage gemäß § 84 Satz 1 EStG-E wird zwar eine Vereinfachung der bisherigen Fördersystematik erreicht. Bisher musste zum Erreichen der vollen Zulage nach § 86 Absatz 1 Satz 2 EStG ein Betrag von vier Prozent der sozialversicherungspflichtigen Einnahmen bzw. der Besoldung des Vorjahres, abzüglich der individuellen Zulagen, als Einzahlung geleistet werden. Durch die beitragsproportionale Förderung werden die zuvor bei fluktuierenden/schwankenden Jahreseinkommen erforderlichen Anpassungen der Sparbeiträge und die damit verbundenen Aufwände (Ermittlung und Prüfung der individuellen Einkommens- und Vertragsgrößen) und Kosten (insbesondere vertragliche Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten für Sonder- und Zuzahlungen) für Altersvorsorgende gemindert. Insofern ist die vorgeschlagene Neuregelung des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ in dieser Hinsicht nicht zu bestanden.

Allerdings ist diese vorgeschlagene Neuregelung eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem „Ref-E pAV-Reformgesetz“ – insbesondere im Zusammenwirken mit den nicht vorgesehenen zusätzlichen Förderungen für Zulageberechtigte

1. mit „geringem Einkommen“
(= jährliche Einnahmen bis maximal 26.250 Euro) sowie für
2. beim „Berufseinstieg“
(= vor Vollendung des 25. Lebensjahres).

Die abgestufte beitragsproportionale Zulage (30 Cent für jeden Euro Eigenleistung bis zu einem jährlichen Betrag von 1 200 Euro, 20 Cent für jeden Euro für jährliche Eigenbeiträge von 1 201 Euro bis zu einem Höchstbetrag von 1 800 Euro) kann diese Nachteile nicht kompensieren.

In vergleichender Gegenüberstellung ergeben sich diese Unterschiede:

	Aktuell	„Ref-E pAV-Reformgesetz“	„Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“
Förderfähiger Höchstbeitrag	2.100 Euro	3.000 Euro	1.800 Euro
	inkl. Zulagen	zzgl. Zulagen ³	zzgl. Zulagen ⁴
Grundzulage	Für den Eigenbeitrag gemäß § 86 Absatz 1 Satz 2 EStG	Für jeden Euro Eigenbeitrag	Für jeden Euro Eigenbeitrag
	175 Euro	0,20 Euro⁵	0,30 Euro (für Eigenbeiträge bis 1.200 Euro)
			0,20 Euro (für Eigenbeiträge von 1.201 bis 1.800 Euro) ⁶
Vor Vollendung des 25. Lebensjahres: Erhöhung der Grundzulage um ...	200 Euro (für ein Jahr)	200 Euro (für maximal drei Jahre) ⁷	200 Euro (für ein Jahr) ⁸
Für „Geringverdiener“ : Erhöhung der Grundzulage um ...	–	175 Euro⁹	–

3 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2024; Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz), Bearbeitungsstand: 23.09.2024 12:57, S. 5 f.

4 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgereformgesetz), Bearbeitungsstand: 01.12.2025 11:21, S. 10.

5 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2024; S. 8.

6 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 10.

7 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2024; S. 8.

8 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 10.

9 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2024; S. 8.

Petitum

Der förderfähige Höchstbeitrag sollte auf das Niveau der vorgeschlagenen Regelung im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ angehoben werden. Sofern eine wesentliche Zielsetzung darin bestehen soll, dass von der vereinfachten Förderung „insbesondere die Bezieher von kleinen und mittleren Einkommen profitieren“ sollen¹⁰, wäre eine pauschale Bonuszulage wie im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ vorteilhafter, da die 30-Cent-Förderstufe keinen Bezug zum erzielten Einkommen des Zulageberechtigten (und entsprechend dann Mitnahmeeffekte von „Gutverdienern“ auslösen würde) – dann kann auch eine beitragsproportionale Zulage auf einheitlich 20 Cent (je Euro Eigenbeitrag) erfolgen. Gleichwohl gibt es Vereinfachungsgründe, die diesen Regelungsvorschlag des „Ref-E pAV-Reformgesetz“ rechtfertigen können.

Mindestens sollten aber Eigenbeiträge bis zur Höhe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze Rentenversicherung (allgemein) steuerfrei gestellt werden (perspektivisch acht Prozent), um einen Gleichlauf zur betrieblichen Altersversorgung herzustellen.¹¹

Die Höhe des förderfähigen Höchstbeitrages orientierte sich bei Einführung der „Riester-Rente“ an der Größe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung und wurde fortlaufend entsprechend dieser Größe dynamisiert. Diese Dynamisierung erfolgt seit 2008 nicht mehr. Um dies nachzuholen und den Lohn- und Gehaltssteigerungen – und entsprechend den aufwachsenden Bedarfen – Rechnung zu tragen, ist eine Erhöhung des förderfähigen Höchstbeitrages auf die vorgeschlagene Größe angemessen und gerechtfertigt.

Die Kinderzulage soll gemäß § 85 Absatz 1 EStG-E ebenfalls beitragsproportional gestaltet werden. Dafür wird jeder Euro Eigensparleistung mit 25 Cent gefördert (maximal 300 Euro je Kind).¹² Nach derzeitiger Rechtslage ist das Erreichen der maximalen Kinderzulage – je nach Höhe der maßgebenden Einnahmen – schon mit geringeren Eigensparleistungen möglich. In der Gesamtschau – v. a. im Zusammenwirken mit den Vereinfachungen der beitragsproportionalen Zulage – ist diese vorgeschlagene Neuregelung für die Kinderzulage nicht zu beanstanden.

10 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S 2 und S. 44.

11 Ab 01.01.2026 liegt die Beitragsbemessungsgrenze Rentenversicherung (allgemein) bei 101.400 Euro jährlich.

12 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 11.

In vergleichender Gegenüberstellung ergeben sich aus dem BdV-Vorschlag diese Unterschiede:

	Aktuell	„Ref-E Alters- vorsorge- reformgesetz“	BdV-Vorschlag
Förderfähiger Höchstbeitrag	2.100 Euro	1.800 Euro	4 % BBG Rentenversi- cherung (allgemein)
	inkl. Zulagen	zzgl. Zulagen	8% BBG Rentenversi- cherung (allgemein) (ab 2032)
Grundzulage	Für den Eigen- beitrag gemäß § 86 Absatz 1 Satz 2 EStG	Für jeden Euro Eigenbeitrag	Für jeden Euro Eigenbeitrag
	175 Euro	0,30 Euro (für Eigenbei- träge bis 1.200 Euro)	0,30 Euro (für Eigenbei- träge bis 1.200 Euro)
		0,20 Euro (für Eigenbei- träge von 1.201 bis 1.800 Euro) ¹³	0,20 Euro (für Eigenbei- träge von 1.201 bis 1.800 Euro) ¹⁴
Vor Vollendung des 25. Lebens- jahres: Erhö- hung der Grund- zulage um ...	200 Euro (für ein Jahr)	200 Euro (für ein Jahr)	200 Euro (für ein Jahr)
	zzgl. Grund- zulage	zzgl. Grund- zulage	zzgl. Grund- zulage

13 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 10.

14 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 10.

Zu Artikel 6

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AltZertG-E: Wegfall der Zulässigkeit ergänzender Absicherungen

Bewertung: grundsätzlich positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ ist nicht zu beanstanden.

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AltZertG ist es aktuell zulässig, Leistungen aus einer ergänzenden Absicherung der verminderten Erwerbsfähigkeit oder Dienstunfähigkeit (bzw. Erwerbs- und/oder Berufsunfähigkeit) und einer zusätzlichen Absicherung der Hinterbliebenen (in der Ansparsphase) vereinbaren zu können. Dies soll nach dem Regelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ nicht mehr zulässig sein – lediglich die Vereinbarung einer Hinterbliebenenabsicherung in der Leistungsphase soll zulässig sein (über eine Rentengarantiezeit von zehn oder zwanzig Jahren).

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb AltZertG-E: Wechselkosten zu Beginn der Auszahlungsphase

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ ist nicht zu beanstanden.

So stellt er klar, dass das gebildete Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase auch bei einer Übertragung auf einen anderen Altersvorsorgevertrag in voller Höhe für die Auszahlungsphase zur Verfügung stehen muss. Damit ist es für Anbieter (z. B. Lebensversicherer) nicht zulässig, das übertragene Kapital in diesem Wechselszenario durch neue Abschluss- und Vertriebskosten zu mindern.

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe b AltZertG-E: Auszahlungsplan ohne Restverrentung

Bewertung: positiv

Dieser Neuregelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ ist nicht zu beanstanden.

Mit der Leistungsform des Auszahlungsplans ohne Restverrentung werden zwei entscheidende verbraucherschädigende Webfehler des Riester-Systems korrigiert:

1. Für Altersvorsorgesparende werden die Voraussetzungen geschaffen, in der Auszahlungsphase eine alternative Leistungsform zur Leibrente wählen zu können. Bislang müssen die Altersvorsorgesparenden bei AltZertG-Altersvorsorgeverträgen („Riester-Renten“) die Leistungsform der Leibrente wählen bzw. – wenn diese Leistungsform ihrem Bedarf nicht gerecht wird – die Leibrente gezwungenermaßen in Kauf nehmen oder von dem Abschluss eines „Riester-Renten“-Vertrages Abstand nehmen (und/oder ggf. den Vertrag förderschädlich kündigen). Die Zulässigkeit des Angebots einer bedarfsorientierten Alternative zur Leibrente ist aus Verbraucherperspektive ausdrücklich zu befürworten.
2. Die derzeit bestehende Zwangsverrentung für „Riester-Renten“-Verträge kommt einem industriepolitisch motivierten Angebotsmonopol für Lebensversicherer gleich. Mit der Alternative des Auszahlungsplans ohne Restverrentung wird der Markt auch in der Auszahlungsphase für Anbieter jenseits von Lebensversicherungsunternehmen geöffnet. Diese deutliche Absenkung der Markteintrittsbarriere ist ordnungspolitisch stringent und entsprechend auch aus dieser Perspektive ausdrücklich zu befürworten.

Diese positive Bewertung gilt auch für die Zulassung reiner Auszahlungspläne ohne Ansparphase nach § 1 Absatz 1d AltZertG-E. Auch hier schafft der Vorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ die Voraussetzung für bedarfsorientierte Angebote und die Beendigung des gesetzlich ausgelösten Angebotsmonopols.

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AltZertG-E: Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten

Bewertung: dringend handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ sehen wir Handlungsbedarfe.

Dieser Regelungsvorschlag für § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AltZertG-E ist im Zusammenhang mit der Streichung/Ersetzung von § 2a AltZertG zu sehen. So schlägt der Erzungsvorschlag für § 2a AltZertG vor, die zulässigen Kostenarten und -formen vollständig zu streichen.

Dies könnte zu der Auslegung verleiten, dass gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AltZertG-E

[...] die angesetzten Abschluss- und Vertriebskosten gleichmäßig auf die vereinbarte Ansparphase verteilt werden, soweit sie nicht als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen einschließlich der Altersvorsorgezulagen abgezogen werden.¹⁵

15 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 22.

und keine anderen Kostenarten und -formen für die Abschluss- und Vertriebskosten zulässig sein sollen – zumal sich im Begründungsteil auch keine weitergehende Ausführung dazu findet.

Die Möglichkeit dieser Auslegung wäre zum einen eine Markteintrittsbarriere, die ordnungspolitisch fragwürdig ist. Zum anderen konterkariert dies eine wesentliche Zielsetzung dieses Referentenentwurfs, nämlich die weitgehende Öffnung der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge für kapitalmarktnahe und garantiefreie Produkte außerhalb von Lebensversicherungsverträgen. Diese Produkte setzen marktüblicherweise Kosten als Prozentsatz des gebildeten Kapitals an. Ein Verbot dieser Kostenform würde die Umsetzung der Produktkategorie „Altersvorsorgedepot“ gefährden.

Petitum

Durch eine Anpassung des Wortlauts wäre hinreichend klargestellt, dass diese vorgeschriebene Kostenverteilung sich ausschließlich auf einmalige Kosten bezieht, die als Prozentsatz der vereinbarten Beiträge den Vertrag belasten:

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AltZertG-E	BdV-Formulierungsvorschlag
[...] die vorsieht, dass die angesetzten Abschluss- und Vertriebskosten gleichmäßig auf die vereinbarte Ansparphase verteilt werden, soweit sie nicht als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen einschließlich der Altersvorsorgezulagen abgezogen werden; [...] ¹⁶	[...] die vorsieht, dass die angesetzten Abschluss-, und Vertriebs-, und Verwaltungskosten gleichmäßig auf die vereinbarte Ansparphase verteilt werden, sofern sie als Prozentsatz der vereinbarten Beiträge angesetzt sind soweit sie nicht als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen einschließlich der Altersvorsorgezulagen abgezogen werden; [...]

Zu

§ 1 Absatz 1 Satz 3 und Satz 4 AltZertG-E: Wechselkosten in der Ansparphase

Bewertung: grundsätzlich positiv, aber handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ sehen wir Handlungsbedarfe.

Die Kostenbegrenzung nach § 1 Absatz 1 Satz 3 AltZertG-E – für den Fall einer Kapitalübertragung innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Abschluss des Vertrages – auf 150 Euro ist nicht zu beanstanden.

16 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 22.

Dieser Regelungsvorschlag schließt aber nicht aus, dass der aufnehmende Anbieter den neu vermittelten Altersvorsorgevertrag wiederum mit Abschluss- und Vertriebskosten belastet. Entsprechend bleibt damit für Lebensversicherer die Möglichkeit bestehen, über Umdeckungen wirtschaftliche Vorteile zu Lasten der Altersvorsorgesparenden zu erzielen.

Hierzu siehe oben zu § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AltZertG-E unter Berücksichtigung von § 1 Absatz 1 Satz 4 AltZertG.

Zu**§ 1 Absatz 1b AltZertG-E: Altersvorsorgedepot-Verträge****Bewertung: positiv**

Dieser Neuregelungsvorschlag im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ ist nicht zu beanstanden.

Durch die Einführung des Altersvorsorgedepot-Vertrages nach § 1 Absatz 1b AltZertG-E werden kapitalmarktnahe Anlageoptionen für die steuerlich geförderte Altersvorsorge weitergehender geöffnet als im aktuellen Riester-System. Diese Öffnung des Förderrahmens befürworten wir grundsätzlich. Insbesondere in Kombination mit der Garantiefreiheit nach § 1 Absatz 1b Satz 2 Nummer 4 AltZertG-E werden so Anlagen mit höheren Renditechancen ermöglicht.

Zu**§ 1 Absatz 1b Nummer 1 Buchstabe d, e AltZertG-E: Fehlende PRIIPs-Vorgaben für Schuldverschreibungen****Bewertung: dringend handlungsbedürftig (siehe hierzu auch den folgenden Unterabschnitt)**

An dieser Stelle weisen wir auf die Problematik hin, dass die in § 1 Absatz 1b Nummer 1 Buchstabe d, e AltZertG-E genannten Schuldverschreibungen (als Einzeltitel) nicht vom Anwendungsbereich der EU-PRIIPs-Verordnung umfasst sind. Dies hat zur Konsequenz, dass die Regelungsvorschläge des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ für § 2a AltZertG-E zur Effektivkostenberechnung nach PRIIPs-Vorgaben nicht umsetzbar sind. Entsprechend werden wir für den Abschnitt (siehe unten: Zu § 2a AltZertG-E i. V. m. § 3 AltZertG-E, § 3a AltZertG, § 7 AltZertG-E) einen Änderungsvorschlag unterbreiten.

Zu**§ 1 Absatz 1c AltZertG-E: Standarddepot Altersvorsorge****Bewertung: unklar**

Die Konzeption des „Standarddepots Altersvorsorge“ soll u. a. mit einer Kostenobergrenze versehen werden. Gemäß § 1 Absatz 1c AltZertG-E dürfen die Effektivkosten höchstens 1,5 Prozent betragen.

Losgelöst davon, dass die Methodik zur Effektivkostenberechnung fragwürdig ist – siehe hierzu den folgenden Unterabschnitt zum PRIIP-System –, ist der vorgeschlagene Zahlenwert nicht nachvollziehbar. Im Begründungsteil des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ wird auf Seite 102 ausgeführt:

Die Festlegung erfolgt so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig, damit grundsätzlich alle Anbietergruppen die Möglichkeit haben, kostendeckende Standarddepots anzubieten und zugleich sichergestellt ist, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auf kostengünstige Standarddepots vertrauen können.

Auffällig ist hier, dass der Zahlenwert den seinerzeit von der BaFin ermittelten Mittelwerten bei Lebensversicherungsverträgen sehr nahekommt.¹⁷ „Kostengünstig“ ist demnach gleichzusetzen mit „nicht deutlich überdurchschnittlich teuer“. Ob diese Maßnahme ausreichend ist, Vertrauen herzustellen, ist fraglich.

Hinzukommt, dass sich die „Kostenobergrenze“ gemäß PRIIP-System ausschließlich auf die Ansparphase beschränkt. Eine Kostenobergrenze im Leistungsbezug wird nicht verlangt. Dies erweitert die Fragwürdigkeit der Standarddepot-Konzeption, da die Altersleistungserbringung eines Altersvorsorgevertrages– auch und vor allem der Ausweis der Langlebigkeitsannahmen für die garantierten Leistungen einer Leibrente – ein entscheidendes Kriterium für die Entscheidungsfindung von Verbrauchern ist.

Zu

§ 2a AltZertG-E i. V. m. § 3 AltZertG-E, § 3a AltZertG, § 7 AltZertG-E: Umstellung von dem PIA- auf das PRIIP-System

Bewertung: dringend handlungsbedürftig

Für diese Neuregelungsvorschläge im „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ sehen wir dringende Handlungsbedarfe.

Der Referentenentwurf schlägt für § 2a AltZertG-E i. V. m. § 3 AltZertG-E, § 3a AltZertG, § 7 AltZertG-E vor, die Effektivkosten zukünftig nicht mehr nach der PIA-Methode, sondern nach den EU-Vorgaben für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIPs) zu ermitteln und auszuweisen. Die Aufgaben der PIA (Produktinformationsstelle Altersvorsorge gGmbH) und die PIA selbst würden damit wegfallen.

Es ist nicht ersichtlich, was die Motivation und Zielsetzung für das Bundesministerium der Finanzen ist, die Umstellung auf die PRIIPs-Methode vorzuschlagen.

17 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2022; Wenn Lebensversicherungen zu viel kosten (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2022/fa_bj_2203_Effektivkosten_Versicherer.html), abgerufen am 09.12.2025.

Stellungnahme (Altersvorsorgereformgesetz)

Der Wechsel zum PRIIP-System hätte ein massiv verschlechtertes Verbraucherschutzniveau zur Folge und würde sämtliche Zielsetzungen des Referentenentwurfs hinsichtlich Vergleichbarkeit und Transparenz konterkarieren.

Die Basisinformationsblätter (BIB) nach den PRIIPs-Vorgaben sollen Kleinanleger über die wichtigsten Merkmale von verpackten Anlageprodukten und Versicherungsanlageprodukten informieren. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf deren Risiken, Renditeprofilen und Kosten sowie der empfohlenen „Haltedauer“.

Grundsätzlich sind die Konzepte der Klassifizierung nach PRIIPs und nach PIA vergleichbar. Hingegen sind sie nicht gleichsetzbar und weisen gravierende Unterschiede auf.

Der Referentenentwurf stellt richtigerweise klar (siehe Seite 44):

Wesentliche Voraussetzung für eine gut informierte Vorsorgeentscheidung ist eine auf Transparenz der unterschiedlichen Kosten, Renditemöglichkeiten und damit einhergehenden Risiken basierende Vergleichsmöglichkeit der verschiedenen Altersvorsorgeprodukte.

Durch die Umstellung auf die PRIIPs-Vorgaben wird diese „wesentliche Voraussetzung“ nicht nur nicht erreicht, sondern ins Gegenteil verkehrt. Die PRIIPs-Vorgaben weisen umfängliche Defizite auf, die für Verbraucher – und gleichermaßen für Anbieter, Berater und Vermittler – nachteilig sind.

Der wichtigste Nachteil ist, dass die PRIIP-Methode die Förderfähigkeit eines Altersvorsorgedepot-Vertrages gefährden kann. Gemäß § 1 Absatz 1b Nummer 2 Buchstabe a, Buchstabe b, Buchstabe c AltZertG-E wird für Anteilen an OGAW-Sondervermögen im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuchs verlangt, dass diese im Basisinformationsblatt nach der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 höchstens in der Risikoklasse 5 eingestuft sind. D. h. wenn ein Anteil an OGAW-Sondervermögen im zeitlichen Verlauf von Risikoklasse 5 in Risikoklasse 6 oder 7 „wandert“ (was die PRIIP-Methode ermöglicht und bei bestimmten vergangenen Wertschwankungen auch vorsehen kann), verliert der Altersvorsorgedepot-Vertrag die Förderfähigkeit. Auch der „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ stellt im Begründungsteil auf Seite 98 klar, „[die] Risikoklasse eines OGAW kann sich im Zeitverlauf ändern“.

Beispielhaft sind als weitere Nachteile zu nennen:

- **Nachteil 1:** Die PRIIPs-Vorgaben umfassen eine vielfältige Produktlandschaft mit unterschiedlichsten Ausprägungen – von sehr kurzlaugenden hochspekulativen Derivaten (mit einer Laufzeit von wenigen Tagen und Nachschusspflichten) bis hin zu sehr langlaufenden Versicherungsprodukten (mit einer Laufzeit von mehreren Jahrzehnten und garantierten Leistungen). Um diese Unterschiede zu abstrahieren, werden die Produkte in verschiedene Kategorien eingeteilt – mit der Konsequenz, dass eine Vergleichbarkeit (wie im Referentenentwurf als Vo-

raussetzung formuliert) scheitert. So liegen z. B. Fonds und Versicherungsanlageprodukte in verschiedenen Kategorien und müssen ihre Rechnungen für Risiko- und Renditeangaben nach unterschiedlichen Modellen und Vorgaben durchführen, die nicht auf die gleichen Resultate führen.¹⁸

- **Nachteil 2:** Die PRIIPs-Vorgaben für die Effektivkostenberechnungen sind – um die Gesamtheit der Produkte erfassen zu können – sehr allgemein gehalten (im Gegensatz zu den strikten Vorgaben bei der PIA-Methode). Dies äußert sich darin, dass sowohl die Wertentwicklungsannahmen als auch die Risikoklasseneinstufungen auf Grundlage unternehmensindividueller Berechnungen erfolgen (was bei der PIA-Methode nicht zulässig ist). Damit ergibt sich für die Produktanbieter ein Gestaltungsspielraum, der sich hinsichtlich der ausgewiesenen Effektivkosten sowie ihrer Vergleichbarkeit für Altersvorsorgesparende nachteilig bis irreführend äußert.

Die Kostenannahmen erfolgen gemäß der PRIIPs-Vorgaben ebenfalls auf Grundlage unternehmensindividueller Parameter (siehe oben), so dass die tatsächlichen Kosten – nach dem „Best-Estimate“-Ansatz – zu ermitteln sind. Zum einen ermöglicht diese Vorgehensweise, dass die tatsächlichen Kosten auch höher ausfallen können, als in der Kosteninformation ausgewiesen. Zum anderen führt das im Ergebnis zu produktspezifischen Berechnungen, die unterschiedliche Wertentwicklungsszenarien innerhalb einer Risikoklasse ermöglichen, so dass dann eine aussagekräftige Vergleichbarkeit der Kosten bei unterschiedlichen Renditeannahmen nicht möglich ist.

- **Nachteil 3:** Gegenstand der PRIIPs-Vorgaben sind komplexe Anlageprodukte. Nicht von den Vorgaben umfasst sind entsprechend sämtliche nicht davon erfasste Produkte, so z. B. Banksparpläne und Bausparverträge; marktüblich sind in Deutschland Verträge mit festem Zinssatz sowie Banksparpläne mit einem variablen Zinssatz, der in Bezug zu einem Referenzzinssatz gesetzt wird. D. h. es ist nicht möglich, Banksparpläne und Bausparverträge auf Grundlage dieser Systematik auszuweisen.¹⁹

¹⁸ Siehe die Beispiele in: Graf/Korn, 2020; A Guide To Monte Carlo Simulation Concepts For Assessment Of Risk-Return Profiles For Regulatory Purposes. European Actuarial Journal 10, S. 273-293.

¹⁹ Über diese systemisch-formale Problematik hinaus besteht eine – im Rahmen der PRIIPs-Vorgaben nicht auflösbare – methodische Problemstellung: Bei Banksparplänen der (vorgeschlagenen) Produktkategorie „Garantieprodukt“ erfolgt die Verzinsung mit einem variablen Zinssatz, der an einen Referenzzinssatz gebunden ist. Der vertragliche Sparzins wird aus der Differenz zwischen dem Referenzzinssatz abzüglich eines festgelegten Zinsabschlags gebildet. Nach den PRIIPs-Vorgaben findet der Zinsabschlag keine Berücksichtigung, da lediglich explizite vertragliche Kosten Gegenstand bei der Berechnung und dem Ausweis der Effektivkosten sind. Gleichwohl erfolgt durch den Zinsabschlag eine Renditeminderung. Im PIA-System sind diese Kosten hingegen zu berücksichtigen und bei der Effektivkostenberechnung auszuweisen.

- **Nachteil 4:** Die PRIIPs-Vorgaben berücksichtigen keine Schuldverschreibungen als Einzeltitel, d. h. es ist nicht möglich, diese Produkte (die als Einzeltitel für Altersvorsorgedepot-Verträge bewusst zugelassen werden sollen) auf Grundlage dieser Systematik auszuweisen.
- **Nachteil 5:** Für die neu vorgeschlagene Produktkategorie der Altersvorsorgedepot-Verträge ergeben sich zahlreiche Problemstellungen bei dem Ausweis der Effektivkosten, die im Rahmen der PRIIPs-Vorgaben nicht auflösbar sind – z. B. hinsichtlich der Berücksichtigung der Depotkosten, der Annahmen zu Einzahlungen und Laufzeiten der Investitionen (auch solche, die von den PRIIPs-Vorgaben nicht umfasst sind), der Berücksichtigung von individuellen Umschichtungen innerhalb des Depots (z. B. „Rebalancing“-Maßnahmen und/oder die Ersetzung auslaufender Schuldverschreibungen durch den Zukauf neuer Schuldverschreibungen mit abweichenden Konditionen).
- **Nachteil 6:** Der Gesamtrisikoindikator gemäß PRIIPs-Vorgabe wird für Lebensversicherungsprodukte über die für den Verbraucher unverständliche Methode der „Value-At-Risk Equivalent Annualised Volatility“ (VEV) ermittelt. Dabei wird zunächst eine empirische Verteilung des Endvermögens mittels Simulation durchgeführt, dann der Value-at-Risk auf dem 97,5-Prozent-Niveau bestimmt und dieser Wert unter Annahme einer Log-Normalverteilung in eine Volatilität umgerechnet. Aus dieser ergeben sich dann über eine Formeltabelle die dem Produkt zugehörige Klassen des Gesamtrisikoindikators. Neben dem Verständlichkeitsproblem ist außerdem zweifelhaft, inwieweit die implizite Annahme einer Log-Normalverteilung auch nur approximativ zu rechtfertigen sein soll.
- **Nachteil 7:** Ein Verzicht von stochastischen Simulationen bei hochgradig volatilen Produkten im Fondsreich (v. a. bei Aktienfonds) zugunsten einer nicht dem wissenschaftlichen Standard entsprechenden Approximationsmethode – der Cornish-Fisher-Approximation – ist sachlich nicht nachvollziehbar und kann dazu führen, dass das tatsächliche Risiko nur sehr ungenau beschrieben wird.²⁰

Im Ergebnis sind die Effektivkosten nach PRIIPs-Vorgaben als Kosteninformation für Altersvorsorge- und Basisrentenverträge im Sinne des AltZertG gänzlich ungeeignet. Diese gänzliche Ungeeignetheit gilt gleichermaßen für den gesamten Markt, der unter die PRIIP-Vorgaben fällt.

Petitum

Die Effektivkostenberechnung nach der PIA-Methode sowie die Vorgaben für die Produktinformationsblätter sollte dringend beibehalten werden, da die Umstellung von PIA auf PRIIPs keinerlei Vorteile auslöst, sondern ausschließlich nachteilig ist.

20 Siehe die Beispiele in: Graf/Korn, 2020.

Aus Verbraucherperspektive sind die wichtigsten Vorteile der PIA-Methode (beispielhaft und nicht abschließend):

- Die Berechnungen zur Chancen-Risiko-Klassifikation (CRK) für die Muster-PIBs werden durch eine neutrale und anbieterunabhängige Einrichtung durchgeführt. Dadurch, dass also die Beurteilung nicht durch die Anbieter erfolgt und die Berechnungsmethoden standardisiert sind, ist der unternehmensindividuelle Spielraum für eine produktangebotsorientierte „optische Optimierung“ der Effektivkosten minimiert.
- Die einheitlichen Renditeannahmen und rechtlich vorgeschriebene strikte Vorgabe der Methodik der Effektivkostenberechnung führen zur Vergleichbarkeit der einzelnen Produkte innerhalb einer CRK.
- Durch den Maximalkostenansatz wird vermieden, dass Altersvorsorgesparende mit höheren Kosten konfrontiert werden.
- Die Produktinformationsblätter für AltZertG-Verträge nach dem AltvPIBV sind verständlich gegliedert und gestaltet, ohne dass Leserinnen und Leser mit technischen Details überfrachtet werden (anders als in den PRIIP-BIBs).

Insbesondere aus Verbrauchersicht wäre daher die Umstellung auf die PRIIPs-Vorgaben ein massiver Rückschritt. Die im Referentenentwurf formulierten Zielsetzungen hinsichtlich Transparenz und Vergleichbarkeit (siehe oben) würden damit gegenstandslos; und auch hinsichtlich der Vermeidung Bürokratie-bedingter (Mehr-)Aufwände ist kein Vorteil ersichtlich, den hier die Umstellung von einem etablierten standardisierten System auf ein methodisch fragwürdiges und lückenhafte System erzielen könnte.

Gleichwohl gibt es auch im PIA-System aktuell ungeregelte – aber durchaus regelbare – Fragestellungen, die Gegenstand von Abschnitt 3 sind (siehe unten).

3 Weitergehende Regelungsbedarfe

Zu Kosten in der Auszahlungsphase

Die Kosten in der Auszahlungsphase sind ein entscheidendes Kriterium für die Leistungsbewertung eines Altersvorsorgevertrages, da in dieser Phase die Kosten die Leistung gleichermaßen mindern wie in der Ansparphase. Siehe hierzu unten in diesem Abschnitt den Unterabschnitt zur digitalen Vergleichsplattform.

Zu**Digitale Vergleichsmöglichkeiten für Verbraucher, Berater und Vermittler**

Der „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ verzichtet bewusst auf die digitale Vergleichsplattform aus dem „Ref-E pAV-Reformgesetz“, so dass Altersvorsorgesparende in der Problemlage zurückgelassen werden, keine unentgeltliche und anbieterunabhängige Vergleichsplattform für zertifizierte Altersvorsorgeverträge vorzufinden.

Der „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ schlägt lediglich vor, das Bundeszentralamt für Steuern zu ermächtigen, „die Muster-Produktinformationen bereitzustellen, damit Dritten die Daten zur Verfügung stehen“. ²¹ Diese Bereitstellung impliziert keine Vergleichs- und Auswertungsmöglichkeiten.

Petitum

Der BdV schlägt vor, die im „Ref-E pAV-Reformgesetz“ skizzierte Grundidee einer digitalen Vergleichsplattform wieder aufzugreifen und der Einführung eine – z. B. einjährige – Testphase voranzustellen und in dieser Testphase eine Evaluierung der Kostenermittlung durchzuführen, um mögliche Anpassungen, die sich mit Blick auf die Anwendungspraxis ergeben, schnell umsetzen zu können. Die Kostenermittlung sollte dabei zwingend auch die Auszahlungsphase umfassen. Mindestens sollten über die digitale Vergleichsplattform – ergänzend zu den schon aktuell vorgeschriebenen Informationen – die Effektivkosten für die Auszahlungsphase ausgewiesen werden (sowohl für Auszahlungspläne als auch für Leibrenten). Für Leibrenten ist zusätzlich auszuweisen, mit welcher Lebenserwartung der Lebensversicherer die Leibrenten kalkuliert.

Ein Ausweis der Effektivkosten für die Auszahlungsphase ist bislang weder im PRIIP- noch im PIA-Rahmen vorgesehen. Die Kostenbelastung beurteilen zu können, ist für den Altersvorsorgenden – gerade im Hinblick auf die im Referentenentwurf genannten Produkte mit deutlich verschiedenen Arten der Auszahlphase – eine entscheidende Information für die Entscheidungsfindung. Allerdings gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Einbeziehung der Auszahlungsphase im PRIIP-Rahmen auf EU-Ebene kurzfristig erreicht werden kann und soll.

Für die nationale Ebene hingegen wäre eine Einbeziehung der Auszahlungsphase im PIA-Rahmen bis zum Inkrafttreten des Altersvorsorgereformgesetzes eine denkbare und naheliegende Möglichkeit, die dahingehend vom Bundesministerium der Finanzen geprüft werden und in die Testphase der digitalen Vergleichsplattform Eingang finden sollte.

21 Siehe Bundesministerium der Finanzen, 2025; S. 105 f.

Zu**§ 82 Absatz 5 SGB XII: Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**

Der „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ stellt keinen Bezug zum § 82 Absatz 5 SGB XII her. Die genannte sozialrechtliche Vorschrift hat zum Gegenstand, dass beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein (abgestufter) Freibetrag beim Bezug von Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge besteht.

Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BT-Drucksache 18/11286) wurde die Regelung eingeführt, dass bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß § 82 Absatz 5 SGB XII ein Sockelbetrag von 100 Euro aus einer zusätzlichen Altersvorsorge der Leistungsberechtigten zuzüglich 30 Prozent des übersteigenden Einkommens aus einer zusätzlichen Altersvorsorge der Leistungsberechtigten, höchstens jedoch 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28, außer Betracht bleibt.

Bewertung: handlungsbedürftig

Es ist unklar, ob laufende Leistungen aus (den im Referentenentwurf vorgeschlagenen) Auszahlungsplänen von § 82 Absatz 5 SGB XII erfasst sind.

Der Entwurfsgeber zum Betriebsrentenstärkungsgesetz hat die Einführung des Freibetrages wie folgt begründet:

Ziel ist es, einen Anreiz zu setzen, zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben. Insbesondere soll mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eine höhere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdiennern erreicht werden. Flankierend hierzu wird daher ein Freibetrag für zusätzlich Altersvorsorge bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschaffen, um ein gesamtgesellschaftliches Signal zu setzen, dass sich freiwillige Altersvorsorge in jedem Fall lohnt.²²

Diese Zielsetzung hat nach wie vor Gültigkeit und sollte entsprechend an die vorgesehenen Leistungsformen des „Ref-E Altersvorsorgereformgesetz“ angepasst werden.

Petitum

Für das Altersvorsorgereformgesetz sollte ergänzt werden, dass der Freibetrag gemäß § 82 Absatz 5 SGB XII für zusätzliche private Altersvorsorge ebenfalls laufende Leistungen aus einem Auszahlungsplan umfasst, der frühestens mit der Vollendung des 85. Lebensjahres endet.

22 Siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/18/112/1811286.pdf>, S. 48.