

10.12.2025

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgereformgesetz)

Ihre Ansprechpartner im Verband öffentlicher Versicherer:

Dr. Christian Schwirten
Leiter der Abteilung
Politische Interessenvertretung

E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: +49 (170) 555 1941

Büro Berlin:
Friedrichstraße 55
10117 Berlin

Ingo Esser
Leiter der Abteilung Markt- und Produkt-
management Leben sowie Strategie und
Unternehmensentwicklung

E-Mail: ingo.esser@voevers.de
Tel.: +49 (211) 4554 - 310

Büro Düsseldorf:
Hansaallee 179
40549 Düsseldorf

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der neun Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Der Verband repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene, mit Sitz in Berlin und Düsseldorf sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von rund 152 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substanziellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf Grundlage von nahezu 52 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von über 22 Milliarden Euro an ihre Kunden. Die öffentlichen Versicherer beschäftigen rund 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit 17.500 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen. Der VöV und seine Mitgliedsunternehmen sind auch Mitglied im Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV).

Zusammenfassung

Die öffentlichen Versicherer begrüßen nachdrücklich, dass die Bundesregierung mit dem Altersvorsorgereformgesetz (AVRG) im Rahmen ihres Rentenpakets eine Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge vorgelegt hat. Der Gesetzentwurf stellt eine gute Basis für die Fortentwicklung der ergänzenden und geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge dar. Insbesondere bietet er die Chance, **renditeträchtigere Anlagen** zu befördern und zugleich mit **verständlichen Produkten** die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge zu erhöhen.

Der Verzicht auf eine zwingende 100%-**Beitragsgarantie** ermöglicht den Kunden deutlich bessere Renditen sowie höhere Versorgungsleistungen. Allerdings sollte der **Dotierungsrahmen** deutlich erhöht werden, um den Lohn- und Preissteigerungen der letzten 20 Jahren gerecht zu werden. Außerdem böte sich an, die künftig **beitragsproportionale Grundzulage** einheitlich bis zur geförderten Obergrenze auf 30 Cent pro Euro festzusetzen.

Dass für **Bestandsverträge Vertrauens- und Bestandsschutz** gewährt werden soll, halten wir für sachgerecht, da Altersvorsorgeverträge langfristig angelegt sind und entsprechend langfristig Kunden auch in ihre abgeschlossenen Verträge vertrauen sollen. Der **freiwillige Wechsel** in einen neuen Vertrag auf eigenen Wunsch ist weiterhin erlaubt.

Ausgesprochen kritisch sehen die öffentlichen Versicherer hingegen das geplante, **einseitige Zulagen-Optionsrecht für Bestandskunden**. Eine solche einseitige Wechseloption für Bestandskunden in das neue Zulagensystem würde zu prohibitivem Bürokratieaufwand führen. So sieht der Gesetzentwurf vor, dass Bestandskunden das einseitige Wahlrecht haben sollen, ihren bisherigen Vertrag fortzuführen und für diesen gleichzeitig in das neue Zulagensystem hinein zu optieren. Dies bedeutet, dass alle Versicherungsunternehmen, die einmal Riester-Verträge angeboten und noch Kunden im Bestand haben, bis Ende 2026 *zwingend* in ihren Bestand ein zweites Steuer-Bestandsführungssystem eingebaut haben müssen, selbst wenn sie gar nicht die Absicht verfolgen, das neue geförderte Produkt mit der neuen Zulagensystematik anzubieten! Da regulatorisch zwingende IT-Anpassungen in den Unternehmen Vorrang genießen (müssen), bedeutet dies, dass ohnehin schon sehr knappe IT-Ressourcen für unternehmensbezogene Projekte noch stärker verknappt würden. Hinzu kommt der signifikante Kostenaufwand für diese Systemerweiterungen, dem keine zusätzlichen Erträge gegenüberstehen.

Wenn der Versicherungsnehmer die Vorteile des neuen Zulagensystems in Anspruch nehmen möchte, kann er einen neuen Vertrag abschließen. Der alte Vertrag sollte dann automatisch beitragsfrei gestellt werden. Mindestens sollte im Gesetz geregelt werden, dass ein Wechsel in die neue Zulagensystematik nur im Einvernehmen zwischen Kunde und Anbieter möglich ist.

Das Altersvorsorgereformgesetz schafft weitgehende **Wahlfreiheit** der Produkthanbieter und Kunden zwischen verschiedenen Produktvarianten. Dies gewährt einerseits große **Flexibilität**, führt andererseits aber trotz Einführung eines einfach verständlichen und kostengünstigen „Standardprodukts“ auch zu mehr **Komplexität**.

- Das neue **Standardprodukt „Standarddepot“** soll den Kunden innerhalb des oben beschriebenen Baukastens die Orientierung erleichtern und ein einfaches und zugleich renditeattraktives sowie digital abschließbares Angebot bieten. Die Pflicht für alle Anbieter, ein Standarddepot anzubieten muss **praxistauglich** ausgestaltet werden. Es

sollte im Gesetz klar geregelt bzw. in der Gesetzesbegründung deutlich gemacht werden, dass sich ein Anbieter für dieses Standardprodukt auch eines **Produktes Dritter** bedienen kann (White-Label-Ansatz). Dies würde die Ausschöpfung von Skalenvorteilen erleichtern und könnte die Kosten der Produkte merklich begrenzen. Für die Kunden dürfte allein entscheidend sein, dass bei jedem Anbieter auch ein, mit den anderen geförderten Produkten vergleichbares, Standardangebot abgeschlossen werden kann.

- **Wettbewerbsgleichheit** und **intersektorale Konsistenz** sind konkret insbesondere in Bezug auf den Abschluss des Standardproduktes erforderlich, das ja – auch digital – einfach abschließbar sein soll. Gemäß § 6 VVG müssen Versicherer ihre Kunden beraten, wenn ein Anlass erkennbar ist, was eine entsprechend aufwändige Geeignetheits- oder Angemessenheitsprüfungen diversen Fragen beinhaltet. Es wäre jedoch im Sinne des Gesetzes, wenn dieses Standardprodukt in allen Vertriebswegen unkompliziert als „**execution only**“ verkauft werden kann. Daher sollte für Versicherungen die gesetzliche Beratungspflicht für das Standardprodukt ausgesetzt werden, so wie dies für Kapitalanlageprodukte, die keine Versicherungen sind, bereits vorgesehen ist.
- Lediglich bei lebenslangen Leibrenten soll noch eine **Rentengarantiezeit** von 10 oder 20 Jahren möglich sein. Da bei bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres laufenden Auszahlplänen eine Vererbbarkeit des Restkapitals an Hinterbliebene im Falle eines früheren Todes gegeben ist, sollte jedoch auch die Beschränkung der Rentengarantiezeit gänzlich entfallen.
- Erkennbare Handschrift des Gesetzesentwurfs ist, den Kunden eine große Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der **Kapitalanlagen** zu geben, bei gleichzeitiger Gewährleistung von adäquaten Renditechancen und Vermeidung von unverhältnismäßigen Anlagerisiken. In diesem Sinne sollte der Katalog der zulässigen Anlagevermögen – auch für das Standardprodukt – mittels Verweis auf § 124 Abs. 1 VAG um **klassische Sicherungsvermögen** ergänzt werden.

Die Gewährung einer **lebenslangen Rente** als Bestandteil eines staatlich gefördertes Altersvorsorgeprodukt hat nach wie vor ihre Berechtigung, da das Langlebigkeitsrisiko ein ernst zu nehmender Faktor ist, der an Bedeutung noch zunehmen dürfte. Künftig sollen auch **Auszahlpläne mit festem Endalter** möglich sein, die der Unsicherheit hinsichtlich der individuellen Lebenserwartung jedoch nicht vollständig gerecht werden können. Das vorgesehene ein Mindestalter von 85 Jahren greift zu kurz und sollte daher auf 90 Jahre erhöht werden.

Wir begrüßen ausdrücklich die im Gesetz vorgesehene **Evaluierung**. Die geplante Überprüfung der Verbreitung der privaten Altersvorsorge, der Entwicklung der Eigenbeiträge sowie der Akzeptanz der neuen Produkte ist ein wichtiger Schritt, um die Wirksamkeit der Maßnahmen objektiv zu bewerten. Damit wird die notwendige Offenheit für Weiterentwicklungen geschaffen, um die private Altersvorsorge künftig noch breiter und wirksamer aufzustellen. Dabei sollte die Evaluation **nicht erst im Jahr 2031** sondern deutlich früher – ggf. mit Zwischenevaluation – stattfinden, um deren Erkenntnisse in mögliche Legislativmaßnahmen einfließen lassen zu können. Schließlich soll die Rentenkommission bereits Mitte 2026 ihre Ergebnisse vorlegen und sich in ihrer Arbeit ausdrücklich mit der Weiterentwicklung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in der 2. und 3. Säule befassen.

Nachfolgend unsere detaillierten Anmerkungen im Einzelnen.

1. Die Reform der geförderten privaten Altersvorsorge ist zu begrüßen. Der Verzicht auf eine zwingende 100%-Beitragsgarantie ermöglicht den Kunden deutlich bessere Renditen sowie höhere Versorgungsleistungen. Allerdings sollte der Dotierungsrahmen deutlich erhöht werden, um den Lohn- und Preissteigerungen der letzten 20 Jahren gerecht zu werden.

Die öffentlichen Versicherer begrüßen nachdrücklich, dass die Bundesregierung mit dem Altersvorsorgereformgesetz (AVRG) im Rahmen ihres Rentenpakets eine Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge vorgelegt hat. Diese stand über mehrere Legislaturperioden auf der politischen Agenda und war entsprechend Bestandteil verschiedener Koalitionsverträge ohne dann tatsächlich umgesetzt zu werden. Für die Generation der jetzt im Erwerbsleben stehenden Personen ist eine solche Reform um so wichtiger, weil angesichts der vor über 20 Jahren vorgenommenen Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus sowie erwartbar steigender Steuerlasten eine zusätzliche, kapitalgedeckte Altersvorsorge von entscheidender Bedeutung ist. Der Gesetzentwurf stellt eine gute Basis für die Fortentwicklung der ergänzenden und geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge dar. Insbesondere bietet er die Chance, renditeträchtigere Anlagen zu befördern und zugleich mit verständlichen Produkten die Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge zu erhöhen. Dass das Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) künftig nicht mehr als verpflichtende Bedingung für die geförderten Produkte eine 100%-Beitragsgarantie vorsieht, ist positiv. Für das „Garantieprodukt“ soll es stattdessen künftig zwei Varianten geben: Eine sieht vor, dass das angesparte Kapital zum Beginn der Auszahlungsphase 80% der eingezahlten Altersvorsorgebeiträge betragen muss; die andere bietet weiterhin die Möglichkeit, 100% der eingezahlten Beiträge zu garantieren (§ 1 Abs. 1 Nr. 3a) Alt-ZertG-E, S. 21 des Entwurfs).

Die schon lange diskutierte und geforderte Flexibilisierung der Beitragsgarantien erlaubt künftig deutlich bessere Renditen durch verstärkte Investition in ertragschancenreiche Anlagen bei gleichzeitig begrenztem Verlustrisiko. Gerade die zurückliegenden Jahre der Niedrigzinsphase haben den Riester-Kunden geringe Verzinsungen gebracht, sodass eine Ausweitung des Rendite-Risiko-Spielraums einmal mehr angezeigt ist. Sehr sicherheitsorientierten Kunden wird hingegen weiterhin die Möglichkeit eröffnet, sich für ein Produkt mit 100%-Beitragsgarantie zu entscheiden.

Ein noch stärkeres Eingehen auf die Wünsche und Bedürfnisse unterschiedlicher Kundengruppen hätte das Gesetz den Anbietern von Garantieprodukten eröffnet, wenn es noch mehr Flexibilität hinsichtlich des Niveaus der Beitragsgarantie vorgesehen hätte. Damit würde zugleich Wettbewerbsgleichheit mit dem Altersvorsorgedepot (§ 1 Abs. (1b) AltZertG-E, Entwurfs S. 23) geschaffen, für das ein Beitragserhalt ausgeschlossen ist, durch entsprechende Ausgestaltung des Anlagemixes durch den Anbieter faktisch jedoch jedes beliebige „Garantieniveau“ dargestellt werden kann.

Als deutlich zu gering erachten wir jedoch den vorgesehenen Dotierungsrahmen, der nicht der Lohn- und Preisentwicklung der letzten 20 Jahre gerecht wird. So beträgt der aktuelle Dotierungsrahmen seit 2008 unverändert 2.100 Euro inklusive Zulagen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass dieser kaum verändert wird: Künftig soll er 1.800 Euro plus Zulagen (max. 480 Euro Grundzulagen) betragen. Auf Seite 3 des Gesetzesentwurfs wird ausdrücklich klargestellt, dass „die durchschnittliche Fördersumme nach neuer Förderung in etwa auf dem Niveau der bisherigen Förderung liegt“.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum in der gesetzlichen Rente – wie jüngst durch das Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus auf 48% bis 2031 bekräftigt – die Entwicklung der Rente strikt der Entwicklung der Löhne folgen soll, die Höhe der geförderten Altersvorsorge jedoch nicht. Die Riester-Rente war 2002 explizit zu dem Zweck eingeführt worden, einen Ausgleich für die Absenkung des Rentenniveaus von damals 53% auf aktuell 48% zu schaffen.

Diese Berechtigung und Notwendigkeit gilt seitdem unverändert - über alle Einkommensgruppen. Tatsächlich sind seit 2002 die Löhne um 53 % und die allgemeine Preisentwicklung um 64 % gestiegen. Angesichts dessen wäre es sachgerecht und im Vergleich zu den anderen, jüngst beschlossenen rentenpolitischen Maßnahmen auch fiskalisch verhältnismäßig, den Dotierungsrahmen entsprechend der Lohn- und Preisentwicklung deutlich anzuheben, anstatt ihn nahezu unverändert zu lassen. So sah der BMF-Entwurf des pAV-Reformgesetzes vom 30.09.2024 immerhin eine deutliche Ausweitung des Dotierungsrahmen auf 3.000 Euro plus Zulagen (bis 2030) und auf 3.500 Euro plus Zulagen (ab 2030) vor.

2. Die Gewährung einer lebenslangen Rente als Bestandteil eines staatlich gefördertes Altersvorsorgeprodukt hat nach wie vor ihre Berechtigung, da das Langlebigerisiko ein ernst zu nehmender Faktor ist, der an Bedeutung noch zunehmen dürfte. Künftig sollen auch Auszahlpläne mit festem Endalter möglich sein, die der Unsicherheit hinsichtlich der individuellen Lebenserwartung jedoch nicht vollständig gerecht werden können. Das vorgesehene ein Mindestendalter von 85 Jahren greift zu kurz und sollte daher auf 90 Jahre erhöht werden.

Die Gewährung einer lebenslangen Rente war ein konstitutives Element bei der Einführung der Riesterrente. Vor gut 20 Jahren wurde sie zum Ausgleich der Absenkung der gesetzlichen Rente eingeführt und staatlich gefördert. Analog zu der zu kompensierenden, reduzierten gesetzlichen Rente wurde die Riesterrente als lebenslange Leibrente konzipiert. Dies ist auch ein essentielles Merkmal der wenige Jahre danach eingeführten und ebenfalls staatlich geförderten Basisrente („Rürup-Rente“), die insbesondere für Selbständige eine zur gesetzlichen Rente vergleichbare Vorsorgemöglichkeit geschaffen hat.

Auch wenn seit Einführung der Riesterrente viele Jahre vergangen sind, hat sich an dieser grundlegenden Bedeutung einer lebenslangen Rentenzahlung nichts geändert – vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung ist dies eher noch wichtiger geworden. Insofern sehen die öffentlichen Versicherer den Verzicht auf eine obligatorische lebenslange Rentenzahlung kritisch (§ 1 Abs. 1 Nr. 2a) AltZertG-E, Entwurf S. 21). Dass künftig auch Auszahlpläne, die nur bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres laufen, förderfähig sein sollen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4b) aa) AltZertG-E, Entwurf S. 21) erachten wir im Kontext einer staatlich geförderten Altersvorsorge als kritisch zu hinterfragen. Entsprechend hat sich die Versicherungswirtschaft bereits in der Fokusgruppe pAV klar und deutlich für das Festhalten an der lebenslangen Rente in der geförderten Altersvorsorge ausgesprochen. Insbesondere unter Verbraucherschutzaspekten ist die notwendige Differenzierung zwischen Altersvorsorge und Vermögensaufbau bedeutsam.

Altersvorsorge ist mehr als bloßer Vermögensaufbau. Lebenslange Ausgaben erfordern für die allermeisten Menschen auch lebenslange Einnahmen, um den Lebensstandard zumindest annähernd zu halten. Die meisten Menschen schätzen ihre (Rest)Lebenserwartung falsch und zu niedrig ein, d.h. das individuelle Langlebigerisiko wird systematisch unterschätzt. Oder pointierter ausgedrückt: Die meisten Menschen laufen Gefahr, dass bei einem Kapitalverzehr auf Basis ausschließlich eigener Einschätzung der Lebenszeit „am Ende des Geldes“ noch eine nennenswerte Restlebenszeit „übrig“ ist. Der für sich genommen positive (!) Umstand kontinuierlich steigender Lebenserwartung kann dann zu empfindlichen finanziellen Problemen führen. Zudem kommt hinzu, dass zwischen healthy life expectancy (HALE) und der generellen Lebenserwartung zu unterscheiden ist. Gerade in der letzten Phase des Lebens entsteht regelmäßig ein deutlich erhöhter Finanzbedarf, insbesondere durch Lebenskosten. Nach Daten des Statistischen Bundesamts erreichen von den heute 66-jährigen Personen das für die Auszahlpläne vorgeschriebene Mindestendalter von 85 Jahren ca. 67% der Frauen und

bei den Männern immerhin 52%! Daher sollte das Mindestalter für Auszahlpläne auf mindestens 90 Jahre hochgesetzt werden. Und auch bei diesem Alter ist zu bedenken, dass von den heute 65-jährigen Frauen aktuell immer noch rund 47 % das 90. Lebensjahr erreichen; bei den Männern sind dies immerhin 32 %.

Bei einem Kapitalverzehr bis zum 85 Lebensjahr im Rahmen eines Auszahlplans besteht ein Risiko, dass die Solidargemeinschaft der Steuerzahler über die Grundsicherung im Alter in Anspruch genommen werden muss, nachdem der Staat bereits zuvor schon einmal den Aufbau des dann bereits verzehrten Kapitals mit Zulagen bzw. Sonderausgabenabzug finanziell gefördert hat.

Die Restlebenserwartung der Bürgerinnen und Bürger bildet sich ab in einer Verteilungskurve mit breiter Spannweite; Sicherheit im Sinne einer bis zum Lebensende gezahlten Rente können daher nur Kapitalsammelstellen wie Lebensversicherungen, Pensionskassen und -fonds, Versorgungswerke oder die gesetzliche Rentenversicherung schaffen, die über das qualifizierte Management großer Kollektive einen Ausgleich zwischen den unterschiedlich lang lebenden Personen herstellen.

3. Das Altersvorsorgereformgesetz schafft weitgehende Wahlfreiheit der Produktanbieter und Kunden zwischen verschiedenen Produktvarianten. Dies gewährt einerseits große Flexibilität, führt andererseits aber trotz Einführung eines einfach verständlichen und kostengünstigen „Standardprodukts“ auch zu mehr Komplexität.

Am Anfang der Diskussion zur Reform der Riester-Rente stand das Ziel eines möglichst einfachen, selbsterklärenden, weitgehend beratungs- und entsprechend kostenarmen Standardprodukts. Das sich bereits in den Empfehlungen der Fokusgruppe abzeichnende Ergebnis des politischen Prozesses ist hingegen eine gegenüber dem Status quo erheblich gesteigerte Komplexität. Insofern erscheint der Begriff des Paradigmenwechsels tatsächlich gerechtfertigt.

Es wurden gewisse Produktdifferenzierungsmerkmale abgeschafft. So soll es künftig nicht mehr zulässig sein, ergänzende Absicherungen gegen Erwerbs-/Berufsunfähigkeit oder Hinterbliebenenschutz anzubieten. Lediglich bei lebenslangen Leibrenten soll noch eine Rentengarantiezeit von 10 oder 20 Jahren möglich sein (§ 1 Abs. 1 Nr. 2b) AltZertG-E; S. 21). Da bei bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres laufenden Auszahlplänen eine Vererbbarkeit des Restkapitals an Hinterbliebene im Falle eines früheren Todes gegeben ist, sollte jedoch auch die Beschränkung der Rentengarantiezeit gänzlich entfallen.

Andere, früher verpflichtende Merkmale sollen künftig rein optional sein. So soll die Entnahmemöglichkeit für selbstgenutztes Wohneigentum bis zum Beginn der Auszahlungsphase künftig kein verpflichtendes Zertifizierungskriterium sein, sondern der Anbieter soll frei wählen können, ob er seinen Kunden diese Möglichkeit noch anbieten will (§ 1 Abs. 1 Nr. 10 AltZertG-E; S. 22). Anbieter wie Kunden haben somit diesbezüglich Wahlfreiheit. Dagegen erscheint der vorgesehene, oben bereits genannte generelle Ausschluss einer Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsabsicherung zu weitgehend. Eine solche Absicherung sollte – entsprechend den Rahmenbedingungen der heutigen Riester-Rente und analog zu den Regelungen für Wohneigentum – auch weiterhin angeboten werden können.

Hinsichtlich der Auszahlphase sieht der Entwurf vor, dass neben einer 100%-Leibrente auch eine 80%-Leibrente angeboten werden kann. Bei letzterer muss lediglich 80% des angesparten Kapitals für eine gleichbleibende oder steigende (d.h. sichere) Leibrente verwendet werden und die übrigen 20% können auf Rechnung und Risiko des Kunden für eine lebenslange Rente in veränderlicher Höhe mit der Chance auf insgesamt höhere Erträge angelegt werden

(kapitalmarktnahe Rente; § 1 Abs. 1 Nr. 4a) bb) AltZertG-E, S. 21). Im Sinne einer Annäherung an das Standarddepot, in dem eine Umschichtung in sicherere Anlagen mit zeitlicher Annäherung an die Auszahlphase angelegt ist, wäre es sinnvoll, die Quote für die kapitalmarktnahe Rente im Gesetz von 20% auf 30% anzuheben.

Im Ergebnis ist das neue Baukastensystem für Anspar- und Auszahlungsphase von einem „leicht verständlichen Produktdesign“ bzw. einer „stärkere[n] Vereinheitlichung der Produkte“ (S. 89 der Gesetzesbegründung) merklich entfernt. Auch mit dem Begriff des „Zwei-Produktkategorie-Ansatz[es]“ (S. 88 der Gesetzesbegründung) wird das neue System nicht hinreichend beschrieben. Im Ergebnis führt die neue Gesetzeslogik einerseits zu einem konsequenten Baukastensystem mit sehr großer Wahlfreiheit und Flexibilität für Anbieter als auch Kunden, aber auch zu einer nicht mehr ganz einfach zu überschauenden Anzahl von Produktvarianten.

Erkennbare Handschrift des Gesetzesentwurfs ist, den Kunden eine große Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der Kapitalanlagen zu geben, bei gleichzeitiger Gewährleistung von adäquaten Renditechancen und Vermeidung von unverhältnismäßigen Anlagerisiken. In diesem Sinne sollte der Katalog der zulässigen Anlagevermögen – auch für das Standardprodukt – mittels Verweis auf § 124 Abs. 1 VAG um klassische Sicherungsvermögen ergänzt werden. Mit der Kombination von profitablen Anlagen (inkl. solcher Assets, zu denen Privatanleger regelmäßig keinen Zugang haben) und Ausgleich im Kollektiv stellen sie eine sinnvolle Ergänzung des Anlageuniversums im Sinne des Gesetzes dar. Aus der politisch gewollten und deutlich vorangetriebenen Einebnung der Unterschiede zwischen Produkthanbietern aus dem Versicherungs- und dem Fondssektor im Bereich der geförderten Altersvorsorge ergeben sich auch wichtige Folgefragen des Aufsichtsrechts und der Aufsichtspraxis, die in allen Konsequenzen noch nicht hinreichend erfasst sein dürften. Das AltZertG sowie die einschlägigen Normen des Steuerrechts regeln naturgemäß nur das Design der geförderten Produkte. Das generelle Beratungs- und Wohlverhaltensregime für den Vertrieb von Versicherungen bzw. Wertpapieren ist davon zunächst unberührt. Tatsächlich werden aber sowohl Fonds- als auch Versicherungsprodukte sowohl über Versicherungsagenturen oder -makler als auch über Bankfilialen angeboten, und mit dem geänderten AltZertG könnten ‚baugleiche‘ Produkte wie das Altersvorsorge- oder das Standarddepot sowohl von Versicherungen als auch von Fondsgesellschaften angeboten werden. Dies wirft nicht nur die Frage auf, welche Vorschriften z.B. für vorvertragliche Informationen oder die Kundenberatung einschlägig sind, sondern auch inwieweit eine aus Kundenperspektive hinreichende Konsistenz zwischen den unterschiedlichen Regelwerken (VVG, WpHG) sowie der darauf aufbauenden Rechtsprechung und Aufsichtspraxis gegeben ist.

Wettbewerbsgleichheit und intersektorale Konsistenz sind konkret insbesondere in Bezug auf den Abschluss des Standardproduktes erforderlich, das ja – auch digital – einfach abschließbar sein soll. Gemäß § 6 VVG müssen Versicherer ihre Kunden beraten, wenn ein Anlass erkennbar ist, was eine entsprechend aufwändige Geeignetheits- oder Angemessenheitsprüfungen diversen Fragen beinhaltet. Es wäre jedoch im Sinne des Gesetzes, wenn dieses Standardprodukt in allen Vertriebswegen als „execution only“ verkauft werden kann. Daher sollte für Versicherungen die gesetzliche Beratungspflicht für das Standardprodukt ausgesetzt werden, so wie dies für Kapitalanlageprodukte, die keine Versicherungen sind, bereits vorgesehen ist.

Hinsichtlich der für alle Produkte vorgesehenen Verteilung der Abschlusskosten auf die gesamte Laufzeit sei darauf hingewiesen, dass das bisherige System der Abschlusskostenverteilung einer gewissen, inhärenten Logik entspringt. Die sich in den Abschlusskosten niederschlagenden Abschlussprovisionen stellen nicht besondere ‚Leistungsanreize‘ dar. Vermittler sind vielmehr keine weisungsgebundenen Arbeitnehmer mit festen Tätigkeits- und Stunden-

umfang, sondern arbeiten unabhängig, weswegen ihre Tätigkeit auch im Recht der freien Berufe (Gewerbeordnung) geregelt ist. Entsprechend ist ihre derzeitige Vergütung die Entsprechung zum Arbeitslohn eines Angestellten. Da bei Altersvorsorgeprodukten der Hauptaufwand der Beratung durch den Vermittler am Anfang, also bei Vertragsabschluss, anfällt, weist das bisherige Modell der Vergütung und Kostenverteilung eine intertemporale Konsistenz mit dem tatsächlichen Arbeits- und Aufwandsanfall bei dem Vermittler auf.

Das neue Standardprodukt „Standarddepot“ soll den Kunden innerhalb des oben beschriebenen Baukastens die Orientierung erleichtern und ein einfaches und zugleich renditeattraktives sowie digital abschließbares Angebot bieten. Wir begrüßen, dass mit den auf 1,5% begrenzten Effektivkosten (§ 1 Absatz 1c AltZertG-E, Entwurf S. 27) eine anerkannte, sektorübergreifend gut vergleichbare Kennziffer gewählt wurde. Weitergehende Vorgaben zu den Kosten in einer gesonderten Verordnung halten wir jedoch nicht für erforderlich. Die Regelungen können abschließend im § 2a AltZertG umgesetzt werden; dadurch würde für die Produktentwicklung auch frühzeitig Klarheit über den künftigen rechtlichen Rahmen bestehen. Die Pflicht für alle Anbieter, ein Standarddepot anzubieten muss praxistauglich ausgestaltet werden. Es sollte im Gesetz klar geregelt bzw. in der Gesetzesbegründung deutlich gemacht werden, dass sich ein Anbieter für dieses Standardprodukt auch eines Produktes Dritter bedienen kann (White-Label-Ansatz). Dies würde die Ausschöpfung von Skalenvorteilen erleichtern und könnte die Kosten der Produkte merklich begrenzen. Für die Kunden dürfte allein entscheidend sein, dass bei jedem Anbieter auch ein, mit den anderen geförderten Produkten vergleichbares, Standardangebot abgeschlossen werden kann.

Auch bestimmte Regelungen für den Auszahlplan, der in der Praxis besonders häufig mit dem Altersvorsorge- bzw. dem Standarddepot kombiniert werden dürfte, der aber genauso mit dem Anspar-Garantieprodukt 100% oder Garantieprodukt 80% kombinierbar ist, halten wir für diskussionswürdig. So sieht der Entwurf vor, dass die Höhe der monatlichen Auszahlung spätestens alle drei Jahre neu festzulegen ist, indem jeweils mindestens 80 % des am Stichtag verbleibenden Kapitals durch die Anzahl der bis zum Auszahlplan-Ende verfügbaren Monate dividiert wird (Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 b) bb) AltZertG-E; S. 21). Bleibt das angesparte Kapital weitgehend am Kapitalmarkt investiert (um auch in der Auszahlungsphase die Chance auf besondere Renditen zu wahren), kann dies im Falle volatiler Kapitalmärkte zu überproportional schwankenden Auszahlungsraten führen. Mindestens resultiert aus dieser für breite Kreise der Privatpersonen nicht auf Anhieb verständlichen Mechanik und Implikationen ein zusätzlicher Aufklärungs- und Beratungsbedarf. Auch hier zeigt sich, dass zwischen den Zielen einer möglichst weitgehenden Nutzung von Kapitalmarktchancen einerseits und einem möglichst wenig beratungsbedürftigem Produkt bei einer Individualisierung des Kapitalmarkt-Schwankungsrisikos ein Zielkonflikt besteht. (Anders ist dies bei einer Anlage in verwalteten Kollektivvermögen, die die Kombination von Kapitalmarktchancen und Glättung über die Mitglieder des Kollektivs sowie über die Zeit durchaus ermöglichen.)

4. Das neue Zulagensystem besitzt eine begrüßenswerte Funktionsweise, wird sich auf verschiedene Zielgruppen jedoch unterschiedlich auswirken. Die Zulagen und der Dotierungsrahmen sollten erhöht werden. Eine einseitige Wechseloption für Bestandskunden in das neue Zulagensystem würde zu prohibitivem Bürokratieaufwand führen.

Mit dem neuen beitragsproportionalen Zulagensystem ist die öffentliche Förderlogik leichter zu verstehen und somit anreizkompatibler. ‚Für jeden Euro Eigenbeitrag‘ wird ein bestimmter Förderbeitrag gezahlt, der direkt in den besparten Altersvorsorgevertrag fließt und somit unmittelbar auch zu höheren Altersvorsorgeleistungen führt. Das ist zu begrüßen. Zudem führt

das neue Zulagensystem zu Verfahrensvereinfachungen, weil es in Zukunft nicht mehr erforderlich sein wird, das sozialversicherungspflichtige Einkommen des Vorjahres zu kennen, um eine „förderoptimale“ Besparung des Altersvorsorgevertrags sicherzustellen.

Da aus fiskalischen Gründen die Grundzulage jedoch auf 30 Cent, bzw. 20 Cent pro vom Kunden eingezahlten Euro begrenzt ist – die Anbieterverbände hatten einen deutlichen höheren Betrag von 40 oder 50 Cent pro Euro vorgeschlagen – wird sich das neue Zulagensystem auf die verschiedenen Personengruppen unterschiedlich auswirken. Insbesondere sofern an der Höhe des Zuschusssatzes sowie des Dotierungsrahmens insgesamt im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens keine Anpassungen mehr vorgenommen werden, bleibt zu prüfen, welche Personenkreise wie stark von der neuen Zulagensystematik profitieren und ob damit die Breite der Gesellschaft ausreichend erfasst ist. Es böte sich an, die Grundzulage einheitlich bis zur geförderten Obergrenze auf 30 Cent pro Euro festzusetzen.

Wie schon unter 1) angemerkt, sollte der Dotierungsrahmen entsprechend der Lohn- und Preisentwicklung der letzten 20 Jahre deutlich ausgeweitet werden. Mit Blick auf die auch in Zukunft zu erwartende Erhöhung des Einkommensniveaus wäre zudem eine automatische Dynamisierung der Zulagen sinnvoll. Als Anknüpfungspunkt böte sich die Beitragsbemessungsgrenze analog zur Entgeltumwandlung gemäß § 3 Nr. 63 EstG an.

Dass für Bestandsverträge Vertrauens- und Bestandsschutz gewährt werden soll, halten wir für sachgerecht, da Altersvorsorgeverträge langfristig angelegt sind und entsprechend langfristig Kunden auch in ihre abgeschlossenen Verträge vertrauen sollen. Der freiwillige Wechsel in einen neuen Vertrag auf eigenen Wunsch ist weiterhin erlaubt. Zwecks Vermeidung von Fehlanreizen zu systematischen Umdeckungsaktionen sollten keine Abschlusskosten erhoben werden dürfen im Falle eines Wechsels aus „alter Produktwelt“ in die „neue Produktwelt“.

Ausgesprochen kritisch sehen die öffentlichen Versicherer hingegen das geplante, einseitige Zulagen-Optionsrecht für Bestandskunden sowie den automatischen Wechsel der steuerlichen Förderung, wenn neben dem Bestandsvertrag ab dem 01.01.2027 ein neuer Altersvorsorgevertrag abgeschlossen wird. So sieht § 52 Abs. 50a S. 4 EStG-E (Entwurf, S. 8) vor, dass Bestandskunden (vor Ende 2026 abgeschlossene Verträge) ab dem 1. Januar 2027 das einseitige Wahlrecht haben sollen, ihren Vertrag fortzuführen und gleichzeitig in das neue Zulagensystem hinein zu optieren. Darüber hinaus regelt § 52 Abs. 50a S. 6 EStG (Entwurf, S. 9) für bereits vorhandene Bestandsverträge eine automatische Umstellung ins neue Zulagensystem, wenn ab dem 01.01.2027 zusätzlich ein neuer Altersvorsorgevertrag abgeschlossen wird. Grund hierfür ist nach der Gesetzesbegründung, dass es nicht möglich ist, im Rahmen der steuerlichen Förderung altes und neues Recht zu kombinieren.

Dies bedeutet, dass alle Versicherungsunternehmen, die einmal Riester-Verträge angeboten und noch Kunden im Bestand haben, bis Ende 2026 *zwingend* in ihren Bestand ein zweites Steuer-Bestandsführungssystem eingebaut haben müssen, selbst wenn sie gar nicht die Absicht verfolgen, das neue geförderte Produkt mit der neuen Zulagensystematik anzubieten! Da regulatorisch zwingende IT-Anpassungen in den Unternehmen Vorrang genießen (müssen), bedeutet dies, dass ohnehin schon sehr knappe IT-Ressourcen für unternehmensbezogene Projekte noch stärker verknappert würden. Hinzu kommt der signifikante Kostenaufwand für diese Systemerweiterungen, dem keine zusätzlichen Erträge gegenüberstehen.

Die Unternehmen müssen bis Ende 2026 ein zusätzliches steuerliches Bestandssystem aufbauen, das im Extremfall von keinem einzigen Kunden genutzt wird. Zu erwarten ist, dass auf jeden Fall eine eher überschaubare Zahl von Bestandskunden in das neue Zulagensystem hineinoptieren würde, weil für sie die neuen Zulagen günstiger sind *und* zugleich ein Festhalten am ansonsten unveränderten, alten Vertrag vorteilhafter ist. Die Bundesregierung hat mit ihren Bürokratieabbaugesetzen ein ernsthaftes und begrüßenswertes Bemühen um die Entlastung der Wirtschaft gezeigt. Auch bei der jüngsten Ministerpräsidentenkonferenz mit dem

Bundeskanzler am 05.12.2025 haben Bund und Länder zuletzt gemeinsam ein umfassendes 200-Punkte-Modernisierungs- und Entbürokratisierungsprogramm beschlossen. Mit dem hier geplanten, aus unserer Sicht völlig unverhältnismäßigen Wahlrecht würde dieses Bemühen jedoch nachhaltig konterkariert.

Wir plädieren daher für

- eine Streichung des einseitigen Wahlrechts für Bestandskunden in das neue Zulagensystem sowie
- die automatische Beitragsfreistellung eines bereits vorhandenen Bestandsvertrags bei Abschluss eines Neuvertrages.

Wenn der Versicherungsnehmer die Vorteile des neuen Zulagensystems in Anspruch nehmen möchte, kann er einen neuen Vertrag abschließen. Der alte Vertrag sollte dann automatisch beitragsfrei gestellt werden. Mindestens sollte im Gesetz geregelt werden, dass ein Wechsel in die neue Zulagensystematik nur im Einvernehmen zwischen Kunde und Anbieter möglich ist. Aus gutem Grunde hatte sich die Fokusgruppe pAV in ihrem Abschlussbericht dafür ausgesprochen, dass Änderungen bestehender Vertragsverhältnisse nur auf der Basis eines Konsens der Vertragsparteien möglich sein sollen.

5. Die Weiterentwicklung der staatlich geförderten Altersvorsorge sollte sich im Rahmen des in der Vergangenheit geschaffenen Rahmens bewegen, der sich trotz Verbesserungsbedarfs in Einzelpunkten grundsätzlich bewährt hat

Die öffentlichen Versicherer begrüßen nachdrücklich, dass das Bundesfinanzministerium einen Gesetzentwurf zur längst fälligen Weiterentwicklung der geförderten Altersvorsorge vorgelegt hat. Altersvorsorge basiert ganz wesentlich auf dem langfristigen Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das bestehende System - hier konkret: in den Fortbestand und die Weiterentwicklung eines vor gut 20 Jahren geschaffenen und inhärent auf viele Jahrzehnte angelegten Systems zur Kompensation einer begrenzten Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus. Insofern ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf verschiedene Mängel der bisherigen Riesterrente (insb. die Punkte Beitragsgarantie- und Zulagensystematik) entschlossen angeht und sich gleichzeitig trotzdem wesentlich im bestehenden Rahmen bewegt.

Daher unterstützen die öffentlichen Versicherer auch ausdrücklich die Intention des Gesetzentwurfs, eine ‚Überzahlung‘ in Verträge über den Höchstbetrag für den steuerlichen Sonderausgabenabzug hinaus zu unterbinden (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AltZertG-E; S. 22). Wichtig wäre es, dass diese Regelung in der Praxis auch effizient umgesetzt wird, z.B. durch entsprechende Prozesse in der Finanzverwaltung. Andernfalls könnte es zu einer Konterkariierung des bisherigen Systemansatzes mit entsprechenden fiskalischen Auswirkungen kommen. Insbesondere in Verbindung mit der weiterhin geltenden nachgelagerten Besteuerung, der weiterhin bestehenden Möglichkeit einer vollständigen Kapitalentnahme für selbstgenutztes Wohneigentum und dem weitreichenden Anlageuniversum des neu geschaffenen Altersvorsorgedepots könnte es andernfalls – und erst recht bei einer, in der Vergangenheit immer wieder diskutierten Ausweitung der Riester-Förderung auf Selbständige – zu sehr weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten kommen, die weit über die Empfehlungen der Fokusgruppe pAV hinausgingen und daher einer breiteren politischen Diskussion bedürfen.

Wir begrüßen ausdrücklich die im Gesetz vorgesehene Evaluierung. Die geplante Überprüfung der Verbreitung der privaten Altersvorsorge, der Entwicklung der Eigenbeiträge sowie der Akzeptanz der neuen Produkte ist ein wichtiger Schritt, um die Wirksamkeit der Maßnahmen objektiv zu bewerten. Damit wird die notwendige Offenheit für Weiterentwicklungen geschaffen, um die private Altersvorsorge künftig noch breiter und wirksamer aufzustellen. Dabei sollte die Evaluation nicht erst im Jahr 2031 sondern deutlich früher – ggf. mit Zwischenevaluation – stattfinden, um deren Erkenntnisse in mögliche Legislativmaßnahmen einfließen lassen zu können. Schließlich soll die Rentenkommission bereits Mitte 2026 ihre Ergebnisse vorlegen und sich in ihrer Arbeit ausdrücklich mit der Weiterentwicklung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in der 2. und 3. Säule befassen.

Aufgrund der Kürze der Zeit – den Betroffenen wurden lediglich drei Werktage zur Prüfung und Bewertung des Gesetzentwurfs eingeräumt – sehen wir uns nicht in der Lage, bereits sämtliche Neuregelungen des Gesetzentwurfs in all ihren Auswirkungen zu bewerten. Insofern behalten wir uns weitere Anmerkungen – auch zu unveränderten Regelungen – im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens vor.

Hinsichtlich Anmerkungen zu weiteren Aspekten des Gesetzentwurfs verweisen wir im Übrigen auf die Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV).