

30.01.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Altersvorsorgereformgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1061. Sitzung am 30. Januar 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a (§ 10a Absatz 1 Satz 1 EStG)

In Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a § 10a Absatz 1 Satz 1 ist die Angabe „1 800 Euro“ durch die Angabe „3 000 Euro“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Bundesrat spricht sich für die Anhebung des Sonderausgaben-Höchstbetrags gemäß § 10a Absatz 1 Satz 1 EStG-E von den geplanten 1 800 Euro auf 3 000 Euro aus. Dies soll Altersvorsorgende motivieren, einen höheren Eigenbeitrag für den eigenverantwortlichen Aufbau ihrer zusätzlichen Altersvorsorge zu leisten. Ziel ist es, ein angemessenes Versorgungsniveau im Alter zu erreichen.

Gerade im Vergleich zur geplanten Erhöhung der Zulagen fällt die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung des Sonderausgabenabzugs zu niedrig aus. Schon bei der letzten Anhebung der Zulage im Jahr 2018 blieb der Sonderausgaben-Höchstbetrag unverändert. Daher wäre nun bereits vor dem Hintergrund eines Inflationsausgleichs eine deutliche Anhebung – wie sie etwa im pAV-Reformgesetz der letzten Legislaturperiode mit 3 000 Euro vorgesehen war – geboten. Würde erneut auf eine Anhebung verzichtet, käme dies letztlich einer schleichenden Rückführung der Förderung gleich. Dies würde das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel – einer verbesserten Förderung – konterkarieren.

2. Zu Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe c (§ 52 Absatz 50a EStG), Artikel 7 Nummer 12 (§ 7d AltZertG)

Nach dem Gesetzentwurf kann ein Altersvorsorgender oder eine Altersvorsorgende mit einem Bestandsvertrag gegenüber seinem oder ihrem Anbieter erklären, dass er oder sie die Anwendung des alten Rechts nicht mehr wünscht. Mit der neuen Regelung in § 52 Absatz 50a EStG wird für bis zum 31. Dezember 2026 abgeschlossene Verträge ein umfassender Bestandsschutz bestimmt. Dieser endet, wenn der oder die Zulageberechtigte zum neuen Recht votiert – sei es durch eine gesondert abgegebene, unwiderrufliche Erklärung oder durch Abschluss eines neuen Vertrages. Der Anbieter ist künftig verpflichtet, den Vertragspartner oder die Vertragspartnerin vor Abgabe der Erklärung nach § 52 Absatz 50a Satz 4 EStG oder vor Vertragsschluss auf diese Regelung und deren Rechtsfolgen, insbesondere auf das Ende des Bestandsschutzes, hinzuweisen (§ 7d AltZertG – neu –). Im Hinblick auf die Rechtsfolgen und die Erfüllung der neuen Kriterien nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz ist den im Entwurf enthaltenen Normen nicht zu entnehmen, ob Bestandsverträge unverändert in die neue steuerliche Förderung übernommen werden können. Dies sollte gesetzlich klargestellt werden.

Sofern eine Anpassung der Bestandsverträge im Hinblick auf die steuerliche Förderung als notwendig erachtet wird, sollte eine Regelung geschaffen werden, dass mit der Erklärung zur Anwendung des neuen Rechts der förderunschädliche Abschluss eines Neuvertrages verbunden ist. Damit können rechtliche Unsicherheiten zur steuerlichen Förderfähigkeit sowie Verwaltungsaufwand bei den Anbietern bezüglich der Erfüllung der Kriterien nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – neu – vermieden werden.

3. Zu Artikel 2 Nummer 7 (§ 85 Absatz 1 Satz 1, 2 EStG)

Artikel 2 Nummer 7 ist durch die folgende Nummer 7 zu ersetzen:

,7. § 85 Absatz 1 Satz 1 und 2 wird durch die folgenden Sätze geändert:

„Für jedes Kind, für das gegenüber dem Zulageberechtigten Kindergeld festgesetzt wird, beträgt die Kinderzulage jährlich 300 Euro, wenn der Zulageberechtigte für dieses Jahr eine Grundzulage nach § 84 von mindestens 175 Euro erhält; erhält er eine niedrigere Grundzulage, beträgt die Kinderzulage jährlich 25 Prozent der im Beitragsjahr geleisteten Altersvorsorgebeiträge (§ 82); << ... weiter wie Vorlage ... >>.“ “

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt die Vereinheitlichung der Kinderzulage unabhängig vom Geburtsjahrgang.

Allerdings sieht er kritisch, dass sich im Zuge der geplanten Umstellung der Kinderzulage auf eine beitragsproportionale Bemessung für geringer Verdienende erhebliche Nachteile im Vergleich zu der bisherigen Regelung ergeben können.

So müssen geringer Verdienende künftig mindestens Beiträge in Höhe von 1 200 Euro jährlich aufbringen, um die bereits derzeit für den Großteil der Kinder (ab dem Jahr 2008 geboren) geltende Kinderzulage von 300 Euro zu erhalten (1 200 Euro x 25 Prozent = 300 Euro).

Bisher erhalten sie eine ungekürzte Zulage, wenn sie Beiträge in Höhe von mindestens 4 Prozent ihres Lohnes/ihrer Bezüge entrichten. Für Löhne/Bezüge unterhalb von 30 000 Euro fallen daher gegenwärtig die zu leistenden Beiträge niedriger aus als die künftig geforderten 1 200 Euro (30 000 Euro x 4 Prozent = 1 200 Euro). Oder anders formuliert: Die Betroffenen müssen künftig höhere Beiträge entrichten, um die volle Kinderzulage zu erhalten.

Um diese Schlechterstellung zu vermeiden, spricht sich der Bundesrat dafür aus, die volle Kinderzulage von 300 Euro bereits dann zu gewähren, wenn der oder die Zulageberechtigte eine Grundzulage von mindestens 175 Euro erhält. Erhält er oder sie hingegen eine niedrigere Grundzulage, bleibt es bei der beitragsproportionalen Bemessung wie im Gesetzentwurf.

4. Zu Artikel 7 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1 AltZertG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei Altersvorsorgedepot-Verträgen, bei denen das Kapital für Auszahlungen im Rahmen eines Auszahlungsplans verwendet wird, ausdrücklich geregelt werden könnte, dass das Kapital weiterhin angelegt bleibt, soweit es nicht durch Auszahlungen aufgezehrt wird.

Begründung:

Die Vorgaben im Gesetzentwurf zu Altersvorsorgeverträgen mit Auszahlungsplan in § 1 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b AltZertG lassen zwar vermuten, dass das Kapital in der Auszahlungsphase weiter angelegt bleiben soll, jedoch ist dies nicht ausdrücklich geregelt. Um zu vermeiden, dass sich kurzfristige Kurseinbrüche im Zeitpunkt des Endes der Ansparphase unverhältnismäßig stark auswirken, sollte klargestellt werden, dass das Kapital weiterhin angelegt bleibt und damit auch die Wertentwicklungen nach Ende der Ansparphase Einfluss auf die Höhe der Auszahlungen nehmen und etwaige zwischenzeitliche Verluste ausgeglichen werden können.

5. Zu Artikel 7 Nummer 8 Buchstabe b (§ 7 Absatz 1 AltZertG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Angaben im individuellen Produktinformationsblatt nach § 7 Absatz 1 AltZertG um eine Information über die Möglichkeit der Vererbung der Ansprüche aus dem Altersvorsorgevertrag und des im Zeitpunkt des Todes des Vertragspartners oder der Vertragspartnerin noch nicht aufgezehrten Kapitals ergänzt werden können.

Begründung:

Die Frage, ob das angesparte und erwirtschaftete Kapital im Todesfall auf die Erben übergehen kann, kann für Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Entscheidung über ein Altersvorsorgeprodukt von erheblicher Bedeutung sein. Da die Vererbbarkeit vom Produkt und von der Gestaltung der Auszahlungsphase abhängt und sie damit für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht offenkundig ist, sollten entsprechende Informationen im Produktinformationsblatt enthalten sein. Zu prüfen wäre dabei auch, ob und inwieweit dabei auf die steuerlichen Folgen hinzuweisen ist.

6. Zu Artikel 7 allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie der Zugang der Bevölkerung zu einem renditestarken Altersvorsorgedepot mit moderaten Risiken wie dem in § 1 Absatz 1c AltZertG vorgesehenen Standarddepot-Vertrag Altersvorsorge angesichts der zu erwartenden Überforderung vieler Verbraucherinnen und Verbraucher bei einer Vielzahl an unterschiedlichen Produkten wie Rentenversicherungen, Sparplänen, Altersvorsorge-Depots und Standarddepot-Verträgen unterschiedlichster Anbieter erleichtert werden kann. Er schlägt hierzu vor zu prüfen, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen einheitlichen Standarddepot-Vertrag Altersvorsorge geschaffen werden könnten, der ähnlich der für die Frühstartrente diskutierten Auffanglösung von der Bundesbank, einer anderen öffentlich-rechtlichen Stelle oder einem Zusammenschluss privater Anbieter angeboten und mit geringen Kosten verwaltet wird.

Begründung:

Die bisherigen Erfahrungen mit der privaten Altersvorsorge in Deutschland lassen vermuten, dass weiterhin ein großer Teil derjenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, die keine Erfahrungen mit Anlagen in Investmentfonds besitzen, nicht die Möglichkeit staatlich geförderter, kapitalmarktgestützter Altersvorsorgedepots nutzen wird und stattdessen in Altersvorsorgeprodukte einzahlen wird, die kaum Rendite erwirtschaften. Erschwert wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern der Zugang zu Altersvorsorgedepots nicht zuletzt auch dadurch, dass mit der geplanten Neuregelung ein noch größerer und für den Einzelnen schwer vergleichbarer Markt an Produkten und Anbietern entsteht. Da Vertrauen bei Anlageentscheidungen und insbesondere bei der Altersvorsorge eine sehr wichtige Rolle spielt, wäre zu erwägen, den

rechtlichen Rahmen für ein einheitliches Standardprodukt für Altersvorsorgedepots zu schaffen. Damit könnten zugleich die Vertriebskosten weiter verringert werden, was für eine nachhaltige und effektive Renditeerwirtschaftung ein wichtiger Aspekt ist.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie der Kreis der (unmittelbar) Förderberechtigten im Rahmen der Reform der privaten Altersvorsorge sachgerecht auf Selbständige oder sogar alle Personen im erwerbsfähigen Alter ausgeweitet werden kann. Im Kontext einer solchen Ausweitung könnte aus Sicht des Bundesrates auch das komplexe und gestaltungsanfällige Konstrukt der mittelbaren Begünstigung entfallen.

Begründung:

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den Kreis der (unmittelbar) Förderberechtigten gemäß § 10a Absatz 1 EStG-E auf Selbständige oder sogar alle Personen im erwerbsfähigen Alter auszuweiten.

Eine solche Erweiterung ist geboten, weil Selbständigkeit, gebrochene Erwerbsbiographien und auch Zeiten, in denen lediglich ein von der Versicherungspflicht befreiter Minijob ausgeübt wird, mit einem erhöhten Risiko der Altersarmut einhergehen, die die Sozialleistungsträger erheblich belasten kann. Es ist daher konsequent, die Förderung privater Altersvorsorge nicht auf die in Pflichtversicherungssystemen erfassten Erwerbstätigen zu beschränken. Eine moderne Altersvorsorge braucht eine breite Teilhabe – nicht enge Zugangshürden.

Mit dem geplanten Verzicht auf den bisherigen individuellen, einkommensabhängigen Mindesteigenbeitrag in Höhe von 4 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Einnahmen bzw. der Besoldung des Vorjahres und die Einführung eines festen Mindesteigenbeitrags von 120 Euro entfällt zudem die verfahrensrechtliche Hürde für eine Ausweitung des Kreises der (unmittelbar) Förderberechtigten über die Lohn-/Besoldungsempfängerinnen und Lohn-/Besoldungsempfänger hinaus. Das neue Förderregime lässt sich – ohne Änderung – auch auf andere Gruppen übertragen.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die Reform der geförderten privaten Altersvorsorge durch die Einführung eines staatlich organisierten, aber privatwirtschaftlich geführten „echten“ Standardprodukts zu flankieren. Es soll den Sparerinnen und Sparern mit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen zum 1. Januar 2027 zur Verfügung stehen. Nur so kann für die Sparerinnen und Sparer eine Benchmark geschaffen werden, die eine echte Vergleichbarkeit in der Produktlandschaft ermöglicht. Das im Gesetzentwurf als Standardprodukt etikettierte Standarddepot des Altersvorsorgereformgesetzes wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Begründung:

Seit dem Jahr 2018 setzt sich der Bundesrat wiederholt dafür ein, in der privaten Altersvorsorge ein Standardprodukt zu etablieren. Ziel ist es, für Sparerinnen und Sparer eine Vergleichbarkeit insbesondere hinsichtlich der Kosten zu schaffen (siehe BR-Drucksache 135/21 (Beschluss) Ziffer 2 dritter Absatz und BR-Drucksache 264/24 (Beschluss) Ziffer 11). Dieses Anliegen teilt auch die Bundesregierung: Der Koalitionsvertrag sieht vor, ein Anlageprodukt auch in Form eines Standardprodukts im Rahmen der reformierten privaten Altersvorsorge zu schaffen.

Auf dieser Grundlage sieht die Bundesregierung im Entwurf neben einer vielfältigen Produktlandschaft auch ein als Standardprodukt etikettiertes Standarddepot vor. Dieses bleibt jedoch weit hinter den Versprechen des Koalitionsvertrags und den langjährigen Forderungen des Bundesrates zurück. Ein echtes Standardprodukt muss nämlich transparent, kosteneffizient und renditestark sein – und vor allem eine echte Vergleichbarkeit ermöglichen.

Der aktuelle Gesetzentwurf lässt jedoch Millionen von Fonds-Kombinationen zu, die allesamt unter dem Begriff Standarddepot von verschiedenen Anbietern angeboten werden können. Eine Vergleichbarkeit wird so allerdings gerade nicht geschaffen. Statt eines „echten“ Standardprodukts entsteht durch die unterschiedlichen Fonds-Kombinationen eine Vielzahl verschiedener Depots, die trotzdem allesamt die Bezeichnung Standarddepot führen dürfen. Die Heterogenität der Produktlandschaft – wie sie im Gesetzentwurf anlegt ist – führt zudem dazu, dass auch der geplante Kostendeckel für die Standarddepots die erhoffte Wirkung nicht entfalten kann. Dies liegt nicht nur an der fehlenden Vergleichbarkeit, sondern auch daran, dass seine Höhe laut der Begründung zum Gesetzentwurf so gewählt wurde, um allen (auch teureren) Anbietergruppen kostendeckende Standarddepots zu ermöglichen. So liegt der Kostendeckel mit 1,5 Prozent rund siebenmal höher als die Kosten, die üblicherweise für einen breit streuenden Aktien-ETF anfallen. Allein mit den

Kosten für die zusätzliche „Hülle“ in Form des Standarddepots lässt sich solch ein Abstand nicht rechtfertigen. Der Ansatz erkennt, dass bestimmte teurere Strukturen für ein echtes Standardprodukt suboptimal sind. Ihre Kosten können nicht die Grundlage für einen sachgerechten Kostendeckel bilden.

Die Ausgestaltung des geplanten Standarddepots geht somit an den Interessen der Sparerinnen und Sparer vorbei. Stattdessen schafft sie erneut Raum für überteuerte Angebote, wie es sie schon seinerzeit bei der Riester-Rente gab. Dabei kommt es gar nicht darauf an, ob Teile der Finanzbranche die Möglichkeit tatsächlich zum Nachteil der Sparerinnen und Sparer nutzen werden. Allein die Möglichkeit verhindert, dass verlorengegangenes Vertrauen zurückgewonnen wird. Damit bleibt das geplante Standarddepot weit hinter dem zurück, was im Koalitionsvertrag versprochen wurde und was der Bundesrat seit jeher fordert.

Die Lösung ist daher klar: Der Gesetzgeber muss die Reform durch ein staatlich organisiertes, aber privatwirtschaftlich geführtes „echtes“ Standardprodukt ergänzen, das zu gleichen Wettbewerbsbedingungen mit den anderen Produkten konkurriert. Nur mit einer solchen Benchmark „im Schaufenster“ wird es gelingen, Orientierung in einem unübersichtlichen Markt zu geben. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der deutsche Gesetzgeber mit einem solchen Schritt kein Neuland betreten würde. Großbritannien und Schweden zeigen bereits eindrucksvoll, wie moderne Altersvorsorge mit vergleichbaren Standardprodukten funktionieren kann. Auch die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sprachen sich bereits in ihrem Gastbeitrag „Ein Staatsfonds für Deutschland“ in der ZEIT vom 27. Juli 2023 ausdrücklich für ein derartiges Standardprodukt aus und erneuerten kürzlich diese Position (Sachverständigenrat, Pressemitteilung vom 28. November 2025: „Neustart der privaten Altersvorsorge in Deutschland“).

Dabei spricht nichts dagegen, dieses „echte“ Standardprodukt im Rahmen der Vorgaben für das Standarddepot des Gesetzentwurfs aufzulegen. Eine sinnvolle Fondsauswahl aus den beiden Risikobereichen könnte sein:

- Fonds 1: ETF auf kurzlaufende Euro-Staatsanleihen oder ein Geldmarkt-ETF
- Fonds 2: ETF auf weltweiten Aktienindex (z. B. MSCI World)

Dabei könnte auch im Zuge eines Ausschreibungsverfahrens auf bereits vorhandene Fonds privater Anbieter zurückgegriffen werden. Als Vorschlag für die Aufteilung der Sparbeiträge läge für den Großteil der Ansparphase der Schwerpunkt auf dem Aktienfonds, sofern die Sparerin oder der Sparer nichts Abweichendes fordert. Ein solches Produkt dürfte nach allen Erfahrungen der Vergangenheit nicht nur kostengünstig sein, sondern bei hinreichender Anlagedauer eine attraktive Rendite bringen. So betrug die durchschnittliche jährliche Rendite des MSCI World Index, der die Wertentwicklung in der Sparphase maßgeblich bestimmen würde, über die letzten 20 Jahre annähernd 10 Prozent. Es wäre daher für alle Unentschlossenen oder Unsicheren der Ausweg, denn sie könnten sicher sein, hier ein faires und nahezu universell taugliches Produkt zu erhalten.

Ebenso bliebe Raum für die Produkte anderer Anbieter. Sie könnten so zeigen, dass sie mit spezielleren Lösungen bessere Ergebnisse erzielen, oder aber, dass sie ein vergleichbares Produkt günstiger anbieten können und somit mehr Rendite nach Kosten liefern. Solche gegenüber den Sparerinnen und Sparern überzeugenden Argumente werden erst durch die verlässliche Benchmark in Form des „echten“ Standardprodukts möglich.

Ein erfolgreiches Standardprodukt kann zudem das Interesse weiterer Sparerinnen und Sparer an der Altersvorsorge erhöhen. Denn dies zeigt ganz konkret, welche Erträge für den Normalanleger oder die Normalanlegerin durch ein Besparen des Standardprodukts möglich sind. Eine Zusammenstellung der Renditen beliebiger anderer (vermeintlicher) Standarddepots kann das hingegen nicht leisten, denn es würde sich stets die Frage stellen, ob man in der nicht zu überschauenden Produktlandschaft denn tatsächlich eines der Gewinnerprodukte gewählt hätte oder vielleicht doch eines, das schlecht abgeschnitten hat. Weiteres Zögern wäre die Folge.

Gleichzeitig schafft ein staatlich organisiertes, aber privatwirtschaftlich geführtes Standardprodukt die Grundlage für die perspektivische Einführung einer automatischen Teilnahme mit Austrittsrecht („Opt-Out-Modell“) in der privaten Altersvorsorge. Die verhaltensökonomische Forschung belegt, dass ein solches Modell den Verbreitungsgrad der privaten Altersvorsorge deutlich steigern würde und damit dem Ziel dient, das auch der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Zielsetzung der Bundesregierung, die private Altersvorsorge mit einem kostengünstigen, renditestarken und flexiblen Standardprodukt zu stärken und insbesondere Beschäftigten mit niedrigen und mittleren Einkommen einen besseren Zugang zur kapitalgedeckten Altersvorsorge zu ermöglichen.
- b) Der Bundesrat sieht jedoch die im Gesetzentwurf vorgesehene zulässige Kostenhöhe (Effektivkosten), die eine durchschnittliche jährliche Renditeminderung um bis zu 1,5 Prozent pro Jahr erlaubt, kritisch. Eine derart hoch angesetzte Kostenobergrenze läuft dem Ziel eines transparenten, verbraucherfreundlichen und besonders attraktiven Standardprodukts zuwider. Bei so hohen Kosten bestünde die akute Gefahr, dass die Rendite über den langen Anlagehorizont, der für die Altersvorsorge typisch ist, empfindlich geschmälert würde.

- c) Vergleichbare kapitalmarktnahe Vorsorgeprodukte, insbesondere breit diversifizierte Indexfonds, weisen regelmäßig Effektivkosten weit unter 0,5 Prozent pro Jahr auf. So weist das schwedische Standardprodukt, der Aktienfonds AP7, Effektivkosten von etwa 0,1 Prozent pro Jahr aus.
- d) Der Bundesrat fordert daher, die vorgesehene Deckelung der Effektivkosten deutlich abzusenken und an der internationalen Best Practice auszurichten. Ziel muss ein attraktives und über den langfristigen Anlagehorizont ertragsträchtiges Altersvorsorgeprodukt mit einer harten Kostenbegrenzung sein, die den internationalen Benchmarks genügt.