

**16.03.26****Empfehlungen**  
der Ausschüsse

EU - AIS - Fz - R - Wi

zu **Punkt ...** der 1063. Sitzung des Bundesrates am 27. März 2026**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1238 über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP)****COM(2025) 840 final; Ratsdok. 15756/25****A**Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)** und  
der **Finanzausschuss (Fz)**empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt  
Stellung zu nehmen:

- AIS 1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag die private Altersvorsorge in der Europäischen Union durch attraktivere und zugänglichere Produkte stärken will.
- Fz 2. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, das Paneuropäische Private Pensionsprodukt (PEPP) zu einer attraktiveren und besser zugänglichen Option für Sparer in der gesamten Union zu machen, dabei die verschiedenen Präferenzen beim Sparen für die Altersvorsorge zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass ein klares Angebot in Form eines einfachen Systems zur Verfügung steht, das transparent und kosteneffizient konzipiert ist und so die Herstellungs- und Vertriebskosten niedrig hält.

- AIS 3. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass mit den Änderungsvorschlägen bislang präventiv wirkende Schutzmechanismen zu Lasten der Verbraucher abgeschwächt werden. Mit der Reform werden zwar regulatorische Hürden für Anbieter reduziert. Die Änderungen schaffen jedoch keine hinreichenden Anreize oder Garantien dafür, dass Produkte für Sparer tatsächlich günstiger, einfacher und ertragreicher werden.
- AIS 4. Mit der Verordnung soll die Pflicht der Anbieter, ein Basis-PEPP anbieten zu müssen, entfallen. Damit könnte jedoch dessen Funktion als allgemein zugänglicher Referenzstandard geschwächt werden.
- AIS 5. Der Bundesrat sieht den Wegfall der festen Kostenobergrenze von einem Prozent für das Basis-PEPP kritisch, da ein klarer ex-ante Schutz damit wegfällt und das Ziel und Erfordernis der Steigerung kostengünstiger Produktangebote verfehlt wird. Zusätzlich birgt das Entfallen dieser Vorschrift das Potential, falsche Anreize auf Seiten der Anbieter zum Nachteil der Verbraucherinnen und Verbraucher zu setzen.
- AIS 6. Die Änderungen sehen auch die Möglichkeit vor, Arbeitgeberbeiträge zu PEPPs – auch im Rahmen automatischer Einschreibung – zuzulassen. Dies kann zwar einerseits die Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorge fördern, birgt jedoch andererseits das Risiko, strukturell günstigere betriebliche Altersversorgungssysteme der zweiten Säule – mit Kollektivmechanismen, Mitbestimmung und besseren Kostenstrukturen – zu verdrängen.
- AIS 7. Insofern bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die geplanten Änderungen mit Blick auf das erforderliche Ziel eines einfacheren, transparenteren und kosteneffizienteren Altersvorsorgeproduktes kritisch zu prüfen und in den Verhandlungen dafür einzutreten, dass neue EU-rechtliche Vorgaben diesem Ziel gerecht werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung insbesondere, dem Wegfall der Kostenobergrenze zu widersprechen.

Begründung zu den Ziffern 1 und 3 bis 7 (nur gegenüber dem Plenum):

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgen erklärtermaßen nicht nur rentenpolitische, sondern vorrangig kapitalmarktpolitische Ziele im Rahmen der SIU-Strategie (Strategie der Savings and Investment Union – SIU). Die SIU-Strategie zielt als Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion da-

rauf ab, private Ersparnisse stärker in produktive Investitionen zu lenken und so Wachstum sowie Wettbewerbsfähigkeit in der EU zu fördern. Diese Zielsetzung ist angesichts der strukturellen Investitionsbedarfe richtig und notwendig. Der Verordnungsvorschlag steht im Zusammenhang mit anderen Vorhaben, so auch der sogenannten EbAV-III-Richtlinie – im Hinblick auf die Stärkung des Rahmens für die betriebliche Altersversorgung (siehe BR-Drucksache 72/26). Die Mobilisierung privaten Kapitals – auch im Rahmen ergänzender Altersvorsorge – kann dahingehend grundsätzlich ein sinnvoller und notwendiger Ansatz sein.

Gleichzeitig bleibt Altersvorsorge eine zentrale gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie betrifft nicht abstrakte Kapitalströme, sondern die Lebensplanung und Existenzsicherung von Millionen Menschen. Insbesondere müssen die Bevölkerungskreise, die absehbar von Altersarmut betroffen sind, von den Regelungsänderungen profitieren und einen erleichterten Zugang zu privaten Altersvorsorgeprodukten erhalten. Reformen in diesem Bereich müssen daher messbar dazu beitragen, Versorgungslücken zu schließen, Produkte verständlicher zu machen und Kostenbelastungen zu begrenzen. Wirtschaftspolitische Ambitionen und sozialpolitische Verantwortung dürfen sich nicht gegenseitig verdrängen, sondern müssen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere folgende Regelungsvorschläge problematisch:

– Wegfall der Basis-PEPP-Angebotspflicht:

Ein zentrales Element der Änderung der Verordnung betrifft das sogenannte Basis-PEPP, eine bislang verpflichtend anzubietende Basisvariante. Diese Pflicht für Anbieter, überhaupt ein Basis-PEPP anzubieten, soll nunmehr jedoch entfallen.

Damit wird das bislang als Verbraucherschutzorientierter Standard gedachte Produkt optional, was jedoch dessen Funktion als allgemein zugänglicher Referenzstandard schwächen könnte. Auch innerhalb des Basis-PEPP sollen Anlageoptionen flexibler strukturiert sein. So lässt die lebenszyklusbasierte Anlagestrategie einen bestimmten Rahmen zu, innerhalb dessen in der Frühphase des Sparplans in risikobehaftetere renditeorientierte Produkte investiert werden darf, was Transparenz und Vergleichbarkeit innerhalb des Basisproduktes weiter schwächt. Wenn Anbieter frei entscheiden können, ob und in welcher Ausgestaltung sie ein standardisiertes Basisprodukt anbieten, besteht die Möglichkeit, dass sich der Markt stärker in Richtung komplexerer oder ertragsstärkerer Varianten entwickelt.

Zudem wird Anbietern ermöglicht, eine unbegrenzte Zahl individuell angepasster PEPPs anzubieten. Diese müssen zwar ein „angemessenes Schutzniveau“ gewährleisten, sind jedoch nicht zwingend an eine lebenszyklusbasierte Strategie gebunden, sondern können andere Risikominderungstechniken nutzen. Da im Entwurf keine Mindestqualitätskriterien für Risikominderungstechniken festgelegt werden und diese der Kommission erst sechs Monate nach Inkrafttreten dieser legislativen Maßnahme vorliegen müssen, können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen über deren Güte in Bezug auf das PEPP getroffen werden.

Für Verbraucherinnen und Verbraucher dürfte das bedeuten: Die Vergleichbarkeit nimmt ab, die Komplexität steigt und die Verantwortung für die richtige Produktwahl wird stärker individualisiert.

– Wegfall der Gebührenobergrenze:

Zudem soll die bisherige Gebührenobergrenze von einem Prozent für das Basis-PEPP abgeschafft und durch einen Ansatz ersetzt werden, wonach Produkte ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen müssen. Die Einhaltung dieser Vorgabe soll durch Aufsicht und Referenzwerte überwacht werden.

Die Gebührenobergrenze ist jedoch ein entscheidender Schutzmechanismus, um sicherzustellen, dass Basis-PEPPs erschwinglich und effizient bleiben.

Die Abschaffung der 1-Prozent-Grenze steht zudem im Spannungsverhältnis zum Altersvorsorgereformgesetz, das derzeit eine Kostenobergrenze von 1,5 Prozent vorsieht, wobei aufgrund berechtigter Kritik aus den Ländern die Höhe dieser Grenze nochmals überprüft wird.

Bereits im Altersvorsorgereformgesetz ist problematisch, dass die Kostengrenze nur für das Standardprodukt gelten soll, während parallel individuelle Altersvorsorgedepots ohne Kostenobergrenze angeboten werden können.

Dadurch entsteht das Risiko, dass Anbieter kostenintensivere Produkte aktiv vermarkten, während das Standardprodukt zwar als Benchmark existiert, aber faktisch in den Hintergrund treten könnte.

Durch den Verzicht auf eine Kostenobergrenze entfällt zugleich ein Provisionsdeckel für teure Altersvorsorgeprodukte. Das Fehlen solch einer Vorschrift birgt das Risiko inadäquater individueller Beratung auf Grund divergierender Anreize und steht damit zentralen Zielen des Vorhabens – Transparenz und Kosteneffizienz auf Ebene der Verbraucherinnen und Verbraucher – entgegen. Aus Verbraucherschutzsicht ist jedoch nur eine feste Obergrenze transparent, einfach überprüfbar und präventiv wirksam.

Dieses strukturelle Ausweichrisiko würde nochmals verstärkt, wenn über das PEPP eine grenzüberschreitende Vertriebsmöglichkeit von Altersvorsorgeprodukten ohne Kostenobergrenze eröffnet wird.

Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass alle Produkte dieselbe steuerliche Begünstigung erhalten sollen. Dies schafft Fehlanreize. So können Anbieter höhere Kostenstrukturen beibehalten oder ausweiten ohne steuerliche Wettbewerbsnachteile befürchten zu müssen. Die staatliche Förderung wird unabhängig vom Effizienzniveau gewährt.

Gerade im Bereich langfristiger Vorsorgeprodukte wirken selbst geringe Kostenunterschiede massiv auf das Endkapital. Ein Unterschied von wenigen Zehntelprozentpunkten kann über Jahrzehnte hinweg zu erheblichen Vermögensverlusten führen.

Vor diesem Hintergrund stellt eine verbindliche, quantitative Kostenobergrenze nicht nur Transparenz her, sondern ist ein zentraler Schutzmechanismus für das Altersvorsorgevermögen.

— PEPPs als betriebliche Altersvorsorge:

Auch soll zukünftig die Möglichkeit für Arbeitgeber bestehen, eine automatische Einschreibung (Auto-Enrollment) in Basis-PEPPs als kosteneffiziente Standardlösung anzubieten. Mitgliedstaaten sollen Arbeitgeberbeiträge zu einem PEPP, einschließlich Systemen mit automatischer Mitgliedschaft, vorbehaltlich nationaler sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften, nicht verhindern dürfen. Bei automatischer Mitgliedschaft können Arbeitgeber Standardverfahren für die Leistungsphase definieren, wo dies nach dem nationalen Sozial- und Arbeitsrecht zulässig ist.

Die geplante Möglichkeit, Arbeitgeberbeiträge zu PEPPs – auch im Rahmen automatischer Einschreibung – zuzulassen, kann die Verbreitung kapitalgedeckter Vorsorge erhöhen. Allerdings birgt eine automatische Einbeziehung in die zweite Säule das Risiko, bestehende betriebliche Altersversorgungssysteme zu verdrängen, die für Arbeitnehmer häufig strukturell günstiger sind (zum Beispiel durch Kollektivmechanismen, Mitbestimmung, oft bessere Kostenstrukturen).

Hier stellt sich die Frage, ob eine Marktöffnung zugunsten des PEPP zu einer Schwächung der zweiten Säule führt. Dies gilt es zu vermeiden.

Insofern wird die Bundesregierung gebeten, die geplanten Änderungen mit Blick auf das erforderliche Ziel eines einfacheren, transparenteren und kosteneffizienteren Altersvorsorgeproduktes kritisch zu prüfen und in den Verhandlungen für ein solches einzutreten. Insbesondere sollte dem Wegfall der Kostenobergrenze widersprochen werden.

- Fz 8. Der Bundesrat lehnt die mit Artikel 1 Nummer 2 der Änderungsverordnung vorgesehene Regelung zur steuerlichen Behandlung der PEPPs in den Mitgliedstaaten ab. Die Frage, ob ein PEPP objektiv mit einem in einem Mitgliedstaat steuerlich geförderten privaten Altersvorsorgeprodukt vergleichbar ist und eine vergleichbare steuerliche Förderung erhalten sollte, sollte vom jeweiligen Mitgliedstaat/nationalen Gesetzgeber geprüft und entschieden werden.
- Fz 9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass hinsichtlich der steuerlichen Förderung der PEPPs an der bisherigen bloßen Empfehlung der Kommission festgehalten werden sollte, wonach steuerliche Vorteile, die Mitgliedstaaten nationalen privaten Altersvorsorgeprodukten einräumen, auch dem PEPP eingeräumt werden.
- Fz 10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene für eine Streichung des Artikel 1 Nummer 2 der Änderungsverordnung einzusetzen.

**B**

11. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,  
der **Rechtsausschuss** und  
der **Wirtschaftsausschuss**  
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG  
Kenntnis zu nehmen.