

PEPP-Reform: Neuer Anlauf für die europäische private Altersvorsorge

31.8.2026 - | Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft

Die PEPP-Reform nimmt Fahrt auf. Der Rat der EU hat am 24. Juni 2026 sein Verhandlungsmandat beschlossen, seit dem 23. Juli 2026 liegt auch im ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments ein Berichtsentwurf vor.

Damit rückt der Trilog näher und mit ihm die Chance, das paneuropäische Altersvorsorgeprodukt (PEPP) grundlegend zu vereinfachen. Den Anstoß dazu hatte die EU-Kommission im November 2025 gegeben.

Der Bedarf ist grundsätzlich. Europa altert, und seine Arbeitswelt wird mobiler. Beides stellt die Altersvorsorge vor große Aufgaben. Die Menschen müssen ihren Lebensstandard im Ruhestand verlässlich sichern können, auch wenn ihr Berufsleben sie durch mehrere EU-Staaten führt. Genau hier setzt das PEPP an: Der freiwillige europäische Rahmen soll nationale Angebote ergänzen und es Europäerinnen und Europäern ermöglichen, die eigene Altersvorsorge bei einem Umzug innerhalb der EU weiterzuführen. PEPP kann seit dem 22. März 2022 genutzt werden.

Am Markt ist das Altersvorsorgeprodukt bislang jedoch kaum angekommen. Aktuell sind unionsweit lediglich zwei Anbieter aktiv. Der GDV hat Angebote in insgesamt neun EU-Staaten gefunden. Die geringe Verbreitung verweist darauf, dass die bisherigen Rahmenbedingungen für Anbieter, Vertrieb und Verwaltung nicht praxistauglich genug ausgestaltet waren.

Eine von der EU-Kommission am 20. November 2025 vorgeschlagene Reform zielt darauf, PEPP zu einer tragfähigen und modernen europäischen Altersvorsorge weiterzuentwickeln. Der geplante Abbau zentraler Markthemmnisse ist dafür ein wichtiger Schritt hin zu mehr Praxistauglichkeit. Dazu zählen der starre Kostendeckel, die vorgeschriebenen nationalen Unterkonten und die Pflicht, überhaupt ein Basis-PEPP anzubieten.

Der Rat der EU hat am 24. Juni 2026 sein Verhandlungsmandat beschlossen. Seit dem 23. Juli 2026 liegt auch im Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments ein Berichtsentwurf vor. Damit geht die Reform in eine entscheidende politische Phase. Ein reformiertes PEPP sollte einfacher, zugänglicher und wirtschaftlich tragfähig werden, ohne seinen Vorsorgezweck aus dem Blick zu verlieren. Entscheidend ist, dass es sich gut in die nationalen Altersvorsorge- und Steuersysteme einfügen lässt. Der GDV setzt sich für eine praxistaugliche Weiterentwicklung des PEPP ein. Ein klug ausgestaltetes PEPP kann verlässliche private Vorsorge stärken und zugleich langfristiges Kapital für die europäische Wirtschaft mobilisieren.

1. Was ist PEPP?

Beim Pan-European Personal Pension Product (PEPP) handelt sich um ein freiwilliges privates Altersvorsorgeprodukt mit einheitlichen Grundregeln in der EU, das staatliche, betriebliche und bestehende nationale private Altersvorsorge ergänzen soll. Die EU-Verordnung 2019/1238 schafft dafür den europäischen Rahmen. Sie regelt unter anderem die Registrierung, Gestaltung, den grenzüberschreitenden Vertrieb und die Aufsicht.

PEPPs müssen in einem öffentlichen Zentralregister der europäischen Versicherungsaufsicht European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) eingetragen sein. Diese

Portabilität sollte nach aktuellem Recht über nationale Unterkonten, die sogenannten Compartments, gewährleistet werden.

2. Was ist das Basis-PEPP?

Das Basis-PEPP ist die standardisierte Variante innerhalb des PEPP-Pakets. Nach dem Kommissionsvorschlag soll das Basisprodukt einfacher digital angeboten werden können. Eine Beratung soll künftig nur auf expliziten Wunsch der Kundenseite erfolgen. Für individuell zugeschnittene PEPP-Varianten soll die Beratung dagegen verpflichtend bleiben.

3. Wie stark ist PEPP bislang am Markt vertreten?

Der operative PEPP-Rechtsrahmen gilt seit dem 22. März 2022. Der Markt ist bisher sehr klein geblieben. Dies deutet darauf hin, dass die bisherigen Rahmenbedingungen für Anbieter und Vertrieb nicht praxistauglich genug waren. Die EU-Kommission bestätigte 2025 in der Begründung ihres Reformvorschlags, dass nur zwei Anbieter in der Union aktiv waren.

4. Warum wird PEPP bisher kaum angeboten?

Gleich mehrere Vorgaben bremsen das bisherige PEPP. Für das Basis-PEPP gilt ein starrer Kostendeckel von 1 Prozent des angesparten Kapitals pro Jahr. Die Kommission sieht darin ein wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche Tragfähigkeit und eine der Ursachen für die mangelnde Verbreitung. Hinzu kommt die Pflicht, für jedes EU-Land ein eigenes, an die nationalen Regeln angepasstes Unterkonto anzubieten. Weil das die Entwicklungs-, Verwaltungs- und Vertriebskosten erhöht, soll diese Pflicht der Vereinfachung halber gestrichen werden. Zudem erschwert die Beratungspflicht, die sogar beim Basis-PEPP gilt, einen einfachen digitalen Direktvertrieb.

5. Was hat die EU-Kommission vorgeschlagen?

Die EU-Kommission legte am 20. November 2025 einen Vorschlag zur Änderung der PEPP-Verordnung vor. Die Reform soll Hemmnisse auf Angebots- und Nachfrageseite abbauen. Nach dem Vorschlag sollen dafür der starre Kostendeckel abgeschafft und die verpflichtenden nationalen Unterkonten beseitigt werden. Zugleich soll das Basis-PEPP ohne verpflichtende Beratung vertrieben werden können. Vorgesehen ist außerdem eine stärkere Ausrichtung auf das Verhältnis von Preis und Leistung. Darüber hinaus strebt die Kommission eine bessere steuerliche Gleichbehandlung von PEPP und vergleichbaren nationalen Vorsorgeprodukten an.

6. Was hat der Rat der EU am 24. Juni 2026 beschlossen?

Der Rat legte am 24. Juni 2026 sein Mandat für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament fest. Er übernimmt im Wesentlichen dieselben Reformschritte wie die Kommission, strich jedoch drei Elemente. Die vorgeschlagene Regelung zur steuerlichen Behandlung entfällt. Statt eines eigenständigen PEPP-spezifischen Value-for-Money-Regimes setzt der Rat auf Anforderungen im Rahmen der Produktaufsicht und -governance, wonach Kosten und Entgelte im Verhältnis zu Leistung und sonstigem Nutzen gerechtfertigt und angemessen sein müssen. Besonders die steuerliche Einfügung ist für die Attraktivität des PEPP zentral, berührt jedoch einen politisch sensiblen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.

7. Wie ist der Stand des parlamentarischen Verfahrens?

Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) federführend. Seit dem 23. Juli 2026 liegt ein Berichtsentwurf der Berichterstatterin vor. Die finale Abstimmung im Plenum soll in der Woche ab dem 14. Dezember 2026 stattfinden.

8. Wann können die Trilog-Verhandlungen starten?

Triloge können beginnen, sobald das Europäische Parlament seine eigene Verhandlungsposition beschlossen hat. Entscheidend ist hierfür die weitere Beratung im ECON-Ausschuss und die anschließende parlamentarische Mandatierung. Den Startschuss soll es Anfang 2027 geben.

9. Was werden die zentralen Konfliktlinien im Trilog sein?

Im Trilog wird es vor allem um die Balance zwischen Vereinfachung und Verbraucherschutz gehen. Das Basis-PEPP soll leichter angeboten und vertrieben werden können, ohne seine Schutzfunktion bei Beratung, Risikominderung, Kostenkontrolle und Produktaufsicht zu verlieren. Mit der geplanten Abschaffung des starren Kostendeckels verlagert sich die Debatte zudem auf ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis und wirksamen Wettbewerb. Zugleich muss das europaweite Produkt mit den unterschiedlichen Steuer-, Förder- und Auszahlungsregeln der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden. Schließlich gilt es, größere Kapitalmarktchancen mit dem Sicherheitsbedürfnis der Menschen zu verbinden.

10. Wie steht der GDV zur Reform?

Der GDV begrüßt, dass zentrale Schwächen des bisherigen PEPP-Rahmens adressiert werden. Er sieht in einem überarbeiteten PEPP die Chance für die europäische Zusatzvorsorge. Dafür müssen die Pflicht zu nationalen Unterkonten, unnötige Vertriebshemmnisse und der Kostendeckel so reformiert werden, dass marktfähige Angebote entstehen können. Zugleich muss sich PEPP in die bestehenden Altersvorsorge- und Steuersysteme der Mitgliedstaaten einfügen. Garantien und lebenslange Renten sollen als reale Produktoptionen und Kernelemente verlässlicher Vorsorge erhalten bleiben. Ein gut ausgestaltetes PEPP kann darüber hinaus langfristiges Vorsorgekapital mobilisieren und damit einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der Spar- und Investitionsunion leisten.

11. Was bedeutet die Reform für Versicherer?

Für Versicherer kann die Reform den Markteintritt erleichtern, wenn Produktentwicklung, Beratung und grenzüberschreitende Verwaltung wirtschaftlich skalierbar werden. Gleichzeitig können Versicherer ihre spezifische Stärke einbringen: langfristige Kapitalanlage, Risikobündelung, Garantien und die Absicherung lebenslanger Leistungen.

12. Was bedeutet die Reform für Verbraucherinnen und Verbraucher?

Eine erfolgreiche Reform könnte die Auswahl an ergänzenden Vorsorgeprodukten vergrößern und einen einfacheren digitalen Abschluss ermöglichen. Zugleich macht der Wegfall einer festen Obergrenze eine transparente und wirksame Prüfung des Preis-Leistungs-Verhältnisses wichtiger.

13. Woran wäre der Erfolg der Reform zu messen?

Die Reform sollte nicht allein an der Zahl registrierter Produkte gemessen werden. Entscheidend sind vielmehr die Zahl und Vielfalt der aktiven Anbieter sowie die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen tatsächlich Angebote verfügbar sind. Weitere wichtige Erfolgsindikatoren sind die Zahl der abgeschlossenen Verträge, die Höhe des verwalteten Vermögens und die langfristige Eignung der Angebote für die Altersvorsorge.

<https://www.gdv.de/gdv/themen/leben/pepp-reform-neuer-anlauf-fuer-die-europaeische-private-altersvorsorge-208520>