

BESCHLUSS

des Präsidiums der FDP, Berlin, 21. Juni 2021

Für eine erfolgreiche Bewältigung des demographischen Übergangs – Gesetzliche Aktienrente einführen und Fachkräfteeinwanderung stärken

Deutschland ist eine der ältesten Gesellschaften der Welt. Die demographische Entwicklung droht, die Leistungsfähigkeit unseres Sozialstaats schon bald massiv einzuschränken. Die nun angebrochenen 2020er Jahre werden das Jahrzehnt sein, in dem die geburtenstarken Jahrgänge beginnen, in Rente zu gehen. Die seit langer Zeit absehbaren Herausforderungen für die umlagefinanzierten Sozialsysteme werden damit bald konkret und schaffen ständig zunehmenden Handlungsdruck. Diese Herausforderungen sind real und werden sich nicht durch Scheinlösungen bewältigen lassen – wie etwa die Ausweitung der Versicherungspflicht auf weitere Berufsgruppen und immer höhere Bundeszuschüsse in die Rentenversicherung. Denn das Stopfen immer weiterer Nachhaltigkeitslücken durch Mittel der öffentlichen Haushalte stößt an seine Grenzen: Die Alterung der Gesellschaft belastet nicht nur die Sozialversicherungen, sondern verringert ebenso die Zahl der erwerbstätigen Steuer- und Beitragszahler. Bemerkbar macht sich die drohende demographische Krise schon heute im Bundeshaushalt. Denn seit Jahren wird der größte Anteil des Haushalts dazu verwendet, die Rentenausgaben durch Steuermittel zu unterstützen. Im Bundeshaushalt 2020 wurden erstmals über 100 Milliarden Euro in die Rente gesteckt. Der Handlungsdruck ist beträchtlich.

Union und SPD haben das deutsche Altersvorsorgesystem auf den Alterungsprozess der Bevölkerung nicht nur nicht vorbereitet. Leider haben sie im Gegenteil durch ihre Rentenpolitik der letzten Jahre sogar im überparteilichen Konsens getroffene Reformen der 2000er Jahre rückabgewickelt, insbesondere mit dem Rentenpaket 2018. Die Große Koalition hat die Fundamente der Rentenfinanzierung selbst beschädigt. Der Versuch, dann mit der von der Bundesregierung eingesetzten Rentenkommission Experten gegen die Einsturzgefahr zu rufen, ist politisch gescheitert. Fatal war vor allem die – unter Applaus von Grünen und Linkspartei vorgenommene – Suspendierung des Nachhaltigkeitsfaktors durch die Große Koalition. Sie ist effektiv eine Manipulation der Rentenformel zu Lasten der Jüngeren. Die Einführung neuer, versicherungsfremder Leistungen – wie etwa der Mütterrente – ohne vollständige Steuerfinanzierung tat das Übrige, de facto eine Umgehung der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch den Griff in die Sozialkassen. Wie all dies in den Jahren und Jahrzehnten nach 2025 finanziert werden soll, darauf bleiben alle Befürworter dieser Maßnahmen bis heute jede Antwort schuldig. Das ist Ausdruck einer Politik, die in Legislaturperioden denkt und nicht in Jahrzehnten. Dies bräuchten wir aber gerade in der Rentenpolitik!

Es wird daher Zeit, neu zu denken. Hierfür ist es nach unserer Überzeugung nicht ausreichend, zu sagen, was man nicht will. Sondern wir wollen eigene, neue und wegweisende Vorschläge in die Debatte einbringen. Angesichts des demographischen Wandels sind zwei entscheidende Maßnahmen notwendig, die unseren Wohlstand auf Jahrzehnte sichern und steigern können: Erstens ist mehr und bessere kapitalgedeckte Altersvorsorge unverzichtbar. Zweitens muss Deutschland endlich ein erfolgreiches Einwanderungsland wie Kanada oder Neuseeland werden, das attraktiv für ausländische Fachkräfte ist.

Die kapitalgedeckte Altersvorsorge muss endlich einfacher, verbraucherfreundlicher und vor allem aktienorientierter werden. Länder mit einer stärkeren Kapitalmarktorientierung wie zum Beispiel die Niederlande, Schweden oder die Schweiz gehen aus guten Gründen alle genau diesen Weg – bei ansonsten ganz unterschiedlichen Altersvorsorgesystemen. Hierfür spricht auch darüber hinaus viel: Die im internationalen Vergleich gering ausgeprägte Aktienkultur in Deutschland führt dazu, dass ganz normale Bürgerinnen und Bürger mit kleinen und mittleren Einkommen weniger von den Chancen der Globalisierung und der Produktivität erfolgreicher Unternehmen profitieren, als dies in vielen anderen Ländern der Fall ist. Dabei eignet sich hierfür gerade die Altersvorsorge – weil durch die langen Anlagezeiträume und den hier noch funktionierenden Zinseszinsseffekt auch mit kleineren Einkommen substanzial Vermögen aufgebaut werden kann. Gleichzeitig können Schwankungen ausgeglichen werden: Sowohl im DAX als auch im weltweiten Aktienindex MSCI World lag in jedem Betrachtungszeitraum der Vergangenheit das Verlustrisiko bei null, sobald länger als 15 Jahre angelegt wurde. Gleichzeitig lag die durchschnittliche Rendite bei Anlagen von 20 Jahren und mehr zwischen 8 und 10 Prozent – pro Jahr! Eine breitere Aktienkultur führt dazu, dass die Masse der Bevölkerung zu Teilhabenden, zu Unternehmenseigentümerinnen und Unternehmenseigentümern in der Marktwirtschaft wird. Das hat mit Spekulation nichts zu tun, sondern ist eine strategische, langfristige und chancenorientierte Kapitalanlage. Und eine mit Blick auf die Demographie notwendige Ergänzung der umlagefinanzierten Rente im Sinne eines Baukastensystems. Zugleich befinden wir uns finanzpolitisch seit einigen Jahren durch die weltweite Niedrigzinspolitik in einer neuen Situation, die aber bis auf weiteres bestehen wird. Nämlich eine besonders krasse Ausprägung der ohnehin dauerhaft bestehenden Renditedifferenz zwischen Bundesanleihen und den globalen Aktienmärkten.

Wir Freie Demokraten vertreten deshalb ein ausgewogenes Maßnahmenbündel zur Steigerung der Attraktivität der Altersvorsorge in der betrieblichen und privaten Vorsorge, der sogenannten zweiten und dritten Säule. Hierzu zählen unter anderem:

- Die gesetzlichen Regelungen bei der betrieblichen Altersversorgung sollen attraktiver gestaltet werden. Die im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes eingeführten Möglichkeiten eines höheren Aktienanteils und andere Vorteile sollten prinzipiell allen und somit auch tarifungebundenen, meist kleinen Unternehmen und ihren Beschäftigten zur Verfügung stehen. Garantien sollten weiterhin möglich, aber nicht mehr obligatorisch sein.
- Riester- und Rürup-Rente sollen im Zuge der Neugestaltung der privaten Altersvorsorge zusammengeführt werden. Die Förderung über Zulagen und Steuerersparnisse soll zukünftig allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht und das aufwändige Zulage-Verfahren massiv vereinfacht werden. Eine Lockerung und Entbürokratisierung der Förderbedingungen trägt dazu bei, die Verwaltungskosten zu senken. Die Möglichkeit zur Teilnahme für alle Bürgerinnen und Bürger erleichtert zudem den flexiblen Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit oder

die Kombination von beidem. Produkte mit höherem Aktienanteil sollen in Ergänzung zu Garantieprodukten zugelassen werden.

- Als zusätzliche attraktive Form des privaten Altersvorsorge-Sparens in der dritten Säule soll ein „Altersvorsorge-Depot“ geschaffen werden, das ähnlich dem amerikanischen 401k ohne obligatorischen Versicherungsmantel auskommt. Durch eine umfängliche Portabilität des Depots ist ein Anbieterwechsel jederzeit möglich. Dies stärkt den Wettbewerb der anbietenden Finanzdienstleister, ebenso die Aktienkultur und senkt die laufenden Kosten.

Wir glauben, dass jede dieser Maßnahmen notwendig ist. Aber auch als Maßnahmenbündel werden sie nicht ausreichen. Wir schlagen daher vor, noch einen Schritt weiter zu gehen.

Einführung einer Gesetzlichen Aktienrente

Um das deutsche Altersvorsorgesystem enkelfit zu machen, brauchen wir einen großen Wurf. Wir müssen nach unserer Überzeugung auch in der ersten Säule die Demographiefestigkeit deutlich steigern. Wir Freie Demokraten wollen hier dem schwedischen Beispiel folgen.

Schweden hat bereits Ende der 1990er Jahre mit dem „AP7-Fonds“ ein neues Element im Altersvorsorgesystem eingeführt. Dieser legt 100 Prozent des Anlagekapitals in Aktien an, größtenteils über weltweite Indexfonds. Erst in den Jahren unmittelbar vor dem Renteneintritt werden die individuellen Guthaben der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Ablaufmanagements schrittweise in einen zweiten Topf mit risikoärmeren Anlagen umgeschichtet, damit kurzfristige Kursschwankungen nicht zu Lasten der Rentenansprüche gehen. Dieser Fonds dient zum Beispiel dem Bundesverband der deutschen Verbraucherzentralen als Vorbild für seinen Vorschlag einer sogenannten „Extrarente“, die als Alternative zu bestehenden Angeboten in der zweiten und dritten Säule gedacht ist. Gerade die Verbraucherzentralen legen dabei explizit Wert darauf, dass in der Einzahlungsphase wirklich vollständig in Aktien angelegt wird – anders als andere Akteure bei ähnlichen Vorschlägen in der Vergangenheit.

Zudem glauben wir, dass es noch überzeugender ist, von Schweden wirklich vollständig zu lernen. Denn dort wurde der AP7 nicht ergänzend zur ersten Säule des Rentensystems eingeführt, sondern als Teil der ersten Säule. Alle Versicherten zahlen in Schweden verpflichtend 2,5 Prozent ihres Bruttoeinkommens in den AP7 oder in ein vergleichbares Finanzprodukt ein. Während der Beitragssatz für das Umlagesystem in der ersten Säule Anfang der 1990er Jahre bei 18,5 Prozent lag, liegt er heute bei 16,0 Prozent, die Differenz von 2,5 Prozentpunkten ist für den AP7 bestimmt. Insgesamt liegen die verpflichtenden Rentenbeiträge in der ersten Säule in Schweden daher auch heute bei 18,5 Prozent. Anders als früher fließen diese Beiträge heute aber zum einen dem umlagefinanzierten und zum anderen dem neuen, aktienbasierten Bestandteil der ersten Säule des schwedischen Rentensystems zu.

Auf diesem Grundgedanken baut auch unser Vorschlag auf: Wir schlagen einen echten Systemwechsel durch die Einführung einer Gesetzlichen Aktienrente in Deutschland als Teil der ersten Säule der Altersvorsorge vor. Konkret schwebt uns vor, dass jede und jeder Versicherte zum Beispiel 2 Prozent des eigenen Bruttoeinkommens verpflichtend in die Gesetzliche Aktienrente einahlt – wie in Deutschland üblich aufgeteilt in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag. Der Beitrag zur umlagefinan-

zierten gesetzlichen Rente wird um exakt denselben Prozentsatz gesenkt. Die gesetzliche und verpflichtende erste Säule des Rentensystems besteht damit künftig aus zwei Elementen. Wie bisher auch werden aus sozialversicherungspflichtigen Entgelten weiterhin aktuell 18,6 Prozent für die Altersvorsorge aufgewendet. Neu wäre, dass neben dem deutlich größeren Teil von zum Beispiel 16,6 Prozent, der weiter in die umlagefinanzierte Rentenversicherung fließt, ein kleiner Teil von zum Beispiel 2 Prozent in eine langfristige, chancenorientierte und kapitalgedeckte Altersvorsorge – die Gesetzliche Aktienrente – fließt.

Ein solches Modell hat mehrere Vorteile. Es verteilt nicht einfach zwischen Beitragszahlern und Rentnern oder zwischen Jung und Alt um. Vielmehr profitieren alle Beteiligten: Kein Arbeitnehmer und keine Arbeitnehmerin muss mehr Geld aufwenden als heute. Die Pflicht, in die gesetzliche, aktienbasierte Altersvorsorge einzuzahlen, zieht keine über den Status quo hinausgehenden Mehrbelastungen für jede und jeden Einzelnen nach sich. Auch und gerade nicht für diejenigen Geringverdienenden, die sich – und wenn auch nur temporär – keine ergänzende Altersvorsorge in der zweiten und dritten Säule leisten können und auch keine allein vom Arbeitgeber finanzierte betriebliche Altersvorsorge erhalten. Gerade Menschen mit geringen Einkommen würden so erstmals von den Chancen der globalen Aktienmärkte profitieren und zu Unternehmensteilhaberinnen und -teilhabern werden. Gleichzeitig wird auch die erste, gesetzliche Säule der Alterssicherung langfristig abgesichert und durch die Teilkapitaldeckung gegen demographische Herausforderungen gefestigt. Das dient unmittelbar der Generationengerechtigkeit. In der zweiten und dritten Säule ändert sich hierdurch nichts.

Auf freiwilliger Basis sollen zum einen auch über die obligatorischen Einzahlungen hinausgehende Beiträge zulässig sein, ebenso Einzahlungen zur Gesetzlichen Aktienrente für nicht Pflicht-Versicherte. Zum anderen wollen wir nach schwedischem Vorbild im Rahmen eines Opt-Out-Modells auch andere Kapitalanlage-Angebote im Markt zur Nutzung möglich machen. So entstände positiver Wettbewerb bei Kapitalanlage und Produktqualität und die Gesetzliche Aktienrente müsste sich dem Renditevergleich mit anderen Wettbewerbern stellen. Beides würde zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger wirken, insbesondere derjenigen mit geringeren Einkommen. Kern unseres Reformvorschlags ist aber die Gesetzliche Aktienrente.

Ein niedrigerer Beitrag zur umlagefinanzierten, gesetzlichen Rentenversicherung führt dort im Umkehrschluss zu geringeren Einnahmen bei anfänglich gleich bleibenden Ausgaben. Diese Einnahmeausfälle müssen wenigstens so lange ausgeglichen werden, bis die Gesetzliche Aktienrente die Verkleinerung des umlagefinanzierten Anteils vollständig (über-)kompensiert. Hierfür wollen wir an die Grundidee des „Bürgerfonds-Modells“ von ifo-Präsidenten Prof. Dr. Clemens Fuest und anderen anknüpfen. Dabei ist der Grundgedanke, die Renditedifferenz zwischen Bundesanleihen und globalen Aktienmärkten auszunutzen. Hierfür könnte die Bundesrepublik Deutschland zweckgebunden den Verschuldungsspielraum innerhalb der Schuldenbremse nutzen. Prof. Fuest – ein dezidierter Verfechter der Schuldenbremse – hat vorgeschlagen, ebenjene Renditedifferenz und bestehenden Spielraum innerhalb der Schuldenbremse für den Aufbau eines Bürgerfonds aus Aktien durch eine Anlage in globalen Indexfonds zu nutzen und so nach Vorbild etwa des norwegischen Staatsfonds den „Schatz der Deutschen“ zu heben. Wir wollen diese Idee aufgreifen, ohne aber einen kollektiven, individuell nicht zurechenbaren Staatsfonds aufzubauen. Stattdessen sollen nach unserem Vorschlag individuell unterschiedliche Einzahlungen auf individuellen Rentenkonten in der Gesetzlichen Aktienrente entstehen. Dies hat den Vorteil, dass es sich verfassungsrechtlich noch stärker als bei den bisherigen Ren-

tenanwartschaften ganz klar um Eigentum der einzelnen Versicherten handelt, auch wenn die gesetzliche Aktienrente nach unserer Idee wie in Schweden von einer öffentlich-rechtlichen Stelle verwaltet werden wird.

Durch diesen konsequenten ersten Schritt hin zu einer Gesetzlichen Aktienrente machen wir uns mit Blick auf künftige gesamtstaatliche Lasten ehrlich, steigern die Transparenz und umgehen nicht länger die Schuldenbremse durch die Teilverlagerung versicherungsfremder Leistungen in die Rentenkasse. Zugleich beginnen wir endlich ernsthaft damit, den demographisch bedingten Mangel an Nachhaltigkeit im umlagefinanzierten Rentensystem durch einen Systemwechsel in der ersten Säule zu beheben. Wir denken die Chancen der finanzpolitischen Situation mit den Herausforderungen des Alterssicherungssystems zusammen und wollen temporär und zweckgebunden in demographische Nachhaltigkeit und Stabilität von Rentensystem wie Staatsfinanzen investieren. Durch kurzfristig höhere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in die gesetzliche Rentenversicherung wollen wir die mittel- und langfristig nötigen Zuschüsse reduzieren.

Stärkung der Fachkräfteeinwanderung

Der Übergang zur Gesetzlichen Aktienrente lässt sich bei dauerhafter Einhaltung der Regeln der Schuldenbremse realisieren, wenn wir den zweiten entscheidenden Schritt zur nachhaltigen Sicherung unseres Wohlstands machen: Wir brauchen ein komplett neues Einwanderungsrecht, das Fachkräfte aus der ganzen Welt nach Deutschland holt, die mit ihren innovativen Ideen, aber eben auch mit ihren Steuer- und Beitragszahlungen zu Wachstum und Wohlstand beitragen. Hierfür müssen wir im globalen Wettbewerb um Talente attraktiver werden, denn in den letzten Jahren hat Fachkräftemigration vor allem im Rahmen der EU-Freizügigkeit stattgefunden. Wenn wir es schaffen, die Nettoeinwanderung durch eine weltoffene, gesteuerte und arbeitsmarktorientierte Einwanderungspolitik in Richtung von Größenordnungen wie in klassischen Einwanderungsländern zu steigern, stehen wir am Ende des demographischen Übergangs mit gesunden öffentlichen Haushalten und einem attraktiven Rentensystem auf Teilkapitalbasis da.

Wir Freie Demokraten sind jedoch überzeugt, dass die noch nicht gelöste Mammutaufgabe der Demographiefestigkeit eben nur durch die Kombination zweier, echter Game-Changern erfolgreich zu lösen ist: Zum einen der Einführung eines modernen Einwanderungsrechts nach dem Vorbild erfolgreicher Einwanderungsländer wie Kanada oder Neuseeland. Die Bundesrepublik Deutschland muss sich endlich als echtes Einwanderungsland und echte Einwanderungsgesellschaft begreifen. Das ist normativ richtig und mit Blick auf unsere Gesellschaft, Wirtschaft und unsere Sozialsysteme einfach notwendig. Es haben immer noch nicht alle begriffen, wie wichtig einwandernde Fachkräfte für eine alternde Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft sind. Wir alle erhalten solide öffentliche Haushalte, in denen Investitionen in Sicherheit, Bildung und Infrastruktur nicht durch ständig steigende Rentenzuschüsse verdrängt werden. Zum anderen mit der Einführung einer gesetzlichen Aktienrente als zentralen und ganz neuen Stellschraube in der rentenpolitischen Debatte. Uns ist bewusst, dass unser Konzept einer gesetzlichen Aktienrente nicht zu den etablierten Denkschablonen passt. Befürworter der kapitalgedeckten Altersvorsorge werden Reflexe gegenüber einem Non-Profit-Fonds im öffentlichen Auftrag hinter sich lassen müssen, erhalten aber eine Stärkung der Kapitaldeckung und der Aktienkultur, ohne dass die zweite oder dritte Säule beschnitten werden. Befürworter eines höheren Rentenniveaus in der gesetzlichen Rente werden Reflexe gegen Aktien hinter sich lassen müssen, erhalten dafür aber ein langfristig wieder deutlich höheres Sicherungsniveau in der ersten Säule

samt paritätischer Finanzierung – genau wie in Skandinavien. Dadurch werden die zweite und dritte Säule wieder stärker den Charakter einer Zusatzabsicherung erlangen, die das Alterseinkommen für gesetzlich Versicherte weiter erhöht. Wir glauben, dass politischer Fortschritt aus der Mitte heraus entstehen muss. Denn nur, wenn alle Seiten so einen Schritt nach vorn machen, können wir eine neue Balance zwischen den Generationen schaffen.

So – und nur so – kann das kurze noch bestehende Zeitfenster bis zum immer stärker werdenden Renteneintritt der Babyboomer für eine substanzielle Stabilisierung des Altersvorsorgesystems genutzt werden. Eine Chance, die sonst bald unwiederbringlich verstreicht. Erste wissenschaftliche Schätzungen zu den langfristigen finanziellen Auswirkungen einer Gesetzlichen Aktienrente und einer dauerhaft höheren Einwanderung auf das (kumulierte) Rentenniveau in der ersten Säule, die öffentlichen Finanzen und insbesondere die Auswirkungen auf die Altersvorsorge für Menschen mit kleineren Einkommen bestärken uns noch mehr in dieser Überzeugung. Machen wir die Rente und die öffentlichen Finanzen enkelfit!