

# Die „große“ schwedische Rentenreform

Von Joakim Palme, Direktor des Instituts für Zukunftsforschung in Stockholm

Das schwedische Rentensystem hat vor kurzem eine durchgreifende Umstrukturierung erfahren. Der diesbezüglich entscheidende Beschluss wurde im Juni 1994 mit der Annahme der „Leitlinien“ der Rentenreform durch die Abgeordneten des schwedischen Reichstags gefasst. Die Umsetzung des entsprechenden Gesetzes wurde vier Jahre später eingeleitet und im November 2001 erfolgte erstmals die Auszahlung der Leistungen nach dem neuen System. Die Architekten der schwedischen Rentenreform beanspruchen für sich, mit der Reform die Lösung des demographischen, finanziellen und politischen Drucks auf die Altersversorgung gefunden zu haben. Diesem Traum sind viele Reformer in der ganzen Welt verfallen. Andere wiederum befürchten, derartige Initiativen würden wichtige Errungenschaften bei der Einkommenssicherung älterer Menschen gefährden. Trotz häufig geäußerter Reformwünsche sind die meisten Vertreter reifer Wohlfahrtstaaten der Ansicht, eine Veränderung bestehender Systeme sei so gut wie unmöglich.

Reformbefürworter betonen häufig die große Bedeutung einer breiten Unterstützung für die Nachhaltigkeit des Systems. Die Reform war in der Tat das Ergebnis eines Kompromisses, der die traditionelle Kluft zwischen dem linken und rechten Block in der schwedischen Politik überbrückte. Das Gesetz konnte sich im Reichstag auf eine breite Mehrheit von über 80 % stützen. Trotzdem wurde die Reform in der Öffentlichkeit aufs schärfste kritisiert.

In der internationalen Gemeinschaft von Rentenbefürwortern und politischen Entscheidungsträgern rief die Reform großes Interesse, Überraschung und Verwirrung hervor. Dies beruht auf ihrem radikalen und innovativen Ansatz und ihrer komplexen Natur. Die Reform hat ferner direkte Auswirkungen auf Reformen anderer Länder gehabt. Angesichts der von vielen Beobachtern angesprochenen Komplexität der technischen Aspekte und in Anbetracht des sozialpolitischen Kontexts der Reform ist eine Beschreibung ihres Hintergrunds und Inhalts wohl angebracht. Hierbei ist zu beachten, dass das neue Gesetz nicht nur alle Teile der

Rentenversicherung neu gestaltet; es führt darüber hinaus neue Konzepte in den Bereich der öffentlich finanzierten Renten ein. Virtuelle Rentenkonto nach dem Umlagesystem bilden die erste Säule der Versicherung, prämiertenfinanzierte individuelle Rentenkonto werden von privaten Fondsverwaltern innerhalb des öffentlichen Sektors verwaltet, wobei die Garantierente zur weiteren Vermeidung von Altersarmut eine neue Art der Grundsicherung für ältere Personen bietet.

## Hintergrund

In reifen Wohlfahrtsstaaten sind Rentenreformen eine Reaktion auf Nachteile und Errungenschaften bestehender Alterssicherungssysteme sowie auf die verschiedenen, daraus entstandenen Interessengruppen. Dies trifft auch auf die schwedische Rentenreform zu. Obwohl die Reform in vielerlei Hinsicht einen radikalen Ansatz aufweist, ist das Erbe der Rentenversicherung aus dem 20. Jahrhundert nach wie vor stark und bedarf der Klarstellung. Die erste schwedische öffentlich finanzierte Rentenreform, abgesehen von den auf spezielle Personengruppen wie Offiziere und Beamte zugeschnittenen Systemen, ist auf das Rentengesetz von 1913 zurückzuführen. Dieses Gesetz gilt als der Ursprung des schwedischen Universalprinzips bei der sozialen Sicherung. Dies ist allerdings nicht ganz korrekt; in der Praxis lieferte die Reform zuallererst bedarfsgeprüfte Leistungen und hatte den Ausschluss mancher Bevölkerungsgruppen zur Folge.

Die erste wirklich universale Versicherung mit gleichen Leistungen für alle, die das Rentenalter erreicht haben, wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtet, als die Bedarfsprüfung 1946 endgültig durch das Gesetz der universalen Grundrente abgeschafft wurde.

Während die Reform der Grundrente vom Reichstag einstimmig getragen wurde, rief der nächste Schritt der Umgestaltung der öffentlich finanzierten Rentenversicherung den größten politischen Konflikt in der schwedischen Nachkriegszeit hervor. 1960 wurde die allgemeine Zusatzrente, ATP, eingeführt, als die erwerbstätige Bevölkerung Ansprüche auf zusätzliche und einkommensbezogene Leistungen erwarb, die über die universale Rente (Grundrente) hinausgingen. Die Einführung staatlich kontrollierter Pufferfonds (AP-Fonds) als Ausgleich für einen erwarteten

Rückgang beim privaten Sparen und für die Auswirkungen durch demographische und finanzielle Schocks führte zu aufgeheizten politischen Debatten.

Das ATP-System basierte auf dem Umlageverfahren ('pay-as-you-go') und auf feste Leistungen ('defined benefit'). Nach der neuen Leistungsformel bestand nach einer 30-jährigen Erwerbstätigkeit ein Anspruch auf Auszahlung der vollen Rente, die sich an den 15 besten Einkommensjahren orientierte. Die Obergrenze lag bei 60 % des früheren Einkommens. Frühere Beiträge und auslaufende Versicherungen wurden an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt und bildeten die so genannte Bemessungsgrundlage. Der gleiche Index wurde für die Leistungen aus der Grundrente verwendet.

Besondere Übergangsbestimmungen gewährleisteten, dass die ersten Jahrgänge nicht mehr als 20 Jahre für den Erwerb des vollen Ruhegelds arbeiten mussten. Dies bedeutete, dass das System erst Anfang der 1980er Jahre zu reifen begann. Die ersten ATP-Leistungen führten auch für diejenigen zu Ausgleichsansprüchen und höheren Leistungen, die nur eine Grundrente bezogen. Personen mit keiner oder einer sehr niedrigen Zusatzrente erhielten eine Sonderzusatzrente (STP), eine Art abgestufter Rentenzuschuss (jedoch ohne weitere Einkommensprüfung).

Die in den 1980er Jahren über die schwedische Rentenversicherung gesammelten Daten bestätigten die in vielerlei Hinsicht bemerkenswerte Leistung dieses Systems. Die ATP-Reform führte in den 1980er Jahren nicht nur zu einer Verdreifachung der Pensionsrücklagen eines Arbeitnehmers im Vergleich zu 1960, auch die Grundbezüge hatten sich im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen nahezu verdoppelt. Diese Entwicklung wirkte sich ferner auf die finanzielle Situation der älteren Personen aus und hatte einen wirksamen Abbau von Armut und Ungleichheit zur Folge.

Im Lichte des oben beschriebenen Sachverhalts ist die Frage, weshalb ein System mit einer so guten Erfolgsrate einer so radikalen Reform unterzogen wurde, durchaus berechtigt. In der Tat war der Veränderungsbedarf augenfällig. Eine Erklärung für die Art der Veränderung fällt hingegen viel komplexer aus. Die Dringlichkeit der Lage führte 1984 zur Einsetzung einer parlamentarischen Rentenkommission. Das

wichtigste Ergebnis dieser Initiative war ein umfassender Bericht zum Stand der Rentenversicherung, der als Grundlage für weitere Debatten dienen sollte.

Die Altersrenten innerhalb des Systems waren unterfinanziert und es stand fest, dass sich angesichts des wachsenden demographischen Drucks - leicht umzusetzende Projektionen - die bestehende Problematik noch weiter zuspitzen würde. Die Versicherung wurde mit Hilfe der Zinsen aus den Pufferfonds am Leben erhalten. Für das weitere Funktionieren des Systems mussten diese Fonds jedoch erheblich abgebaut oder sogar völlig geleert werden. Einzige Alternativen waren die Reduzierung der Leistungshöhe oder die Anhebung der Beiträge. Die Preisindexierung der Versicherung hatte nämlich nicht nur eine finanzielle Instabilität zur Folge, sondern war auch im Hinblick auf die sozialpolitischen Ziele instabil. Zur Beibehaltung eines geringen Wachstums oder Nullwachstums der Pensionsrücklagenhöhe müsste das Beitragsaufkommen zur Deckung der Ansprüche in einem für die erwerbstätige Bevölkerung „unerträglichen“ Ausmaß angehoben werden. Hohe Wachstumsraten würden in niedrige, pauschale Leistungen resultieren, die einer Einkommenssicherung durch das System im Wege stehen würden.

Dem ist noch die Problematik der zu erwartenden Ungleichheiten hinzuzufügen. Die Debatte hatte sich in erster Linie auf die Leistungsformel konzentriert, derzufolge sich die 30/15-Regel auf den für Niedrigverdiener typischen Personenkreis mit langer Lebensarbeitszeit und niedrigem pauschalem Einkommensprofil nachteilig auswirken würde. Weniger Aufmerksamkeit wurde der Tatsache beigemessen, dass eine schrittweise Anhebung der Sonderzusatzrente die bereits eingezahlten (Arbeitgeber-) Beiträge von Personen mit einer sehr niedrigen allgemeinen Zusatzrente de facto wertlos erscheinen ließ. Dieser unbeabsichtigte Effekt der Verknüpfung von Grundleistung und Einkommenssicherung wurde nichtsdestotrotz in der folgenden Reformarbeit diskutiert.

Inhalt

Die schwedische Reform ist bezüglich der politischen Instrumente durchgreifend. Sowohl die Komponenten des Einkommens wie auch der Grundsicherheit des

Systems werden umgestaltet, aber auch die Art und Rolle der Prämienfinanzierung. Da diese Reform in der Welt bisher einmalig ist, wird eine ausführliche Beschreibung der Grundelemente unerlässlich sein.

Die Reform ersetzt die alte einkommensbasierte Leistungsversicherung durch ein beitragsfinanziertes System, wobei grundsätzlich 18,5 % des Einkommens die finanzielle Basis für das Altersruhegeld bilden. Sechzehn Prozent fließen auf virtuelle Rentenkonten nach dem Umlagesystem und bilden die Grundlage der Einkommensrente, 2,5 % fließen auf prämienfinanzierte individuelle Rentenkonten. Beide Kontenarten werden zum Zeitpunkt des Ruhestands in eine Jahresrente umgewandelt, auch wenn diese unterschiedlich aussehen kann. Darüber hinaus wird die Grundsicherheit durch eine universale Garantierente gewährleistet, welche die frühere Kombination von Grundrente und Sonderzusatzrente ablöst. Die Höhe dieser Rente ist auf die beiden beitragsfinanzierten öffentlichen Pensionen (virtuelle Rentenkonten nach dem Umlagesystem und prämienfinanzierte individuelle Rentenkonten) abgestimmt. Es folgt zunächst eine Beschreibung der Einkommensrente als erste Säule des reformierten Systems, danach folgt die Garantierente und abschließend die prämienfinanzierte Komponente.

#### Einkommensrente nach dem Umlagesystem

Bezüglich der Grundlage für die Bemessung der Leistungshöhe bringt die Reform eine Reihe von Neuerungen. Eine wesentliche Änderung ist die umlagenfinanzierte Komponente als „erste Säule“. Eine weitere Änderung ist die an das Beitragsprinzip gekoppelte Leistungsformel. Hierbei ist zu betonen, dass die Gesamthöhe der Beiträge (18,5 %) zur Beibehaltung der Rücklagenhöhe nach dem alten System definiert wurde. Auf die Ausgaben übertragen heißt dies, dass die Reform einen Anstieg vorsieht, der im Großen und Ganzen einem Szenario entspricht, in dem die Obergrenze des alten Systems an das Einkommen gekoppelt ist. Die virtuellen Rentenkonten folgen hier weiterhin dem Umlageverfahren, da die Beiträge der erwerbstätigen Bevölkerung zur Zahlung der Renten von Ruheständlern herangezogen werden. Die Beitragshöhe jedoch wird auf dem individuellen (virtuellen) Konto registriert. Das Prinzip läuft darauf hinaus, dass alle Beiträge „kumuliert“ werden und eine dem Wachstum eines durchschnittlichen

anrechnungsfähigen Jahreseinkommens aller Versicherten entsprechenden Rendite erwirtschaften. Die Reform führt somit eine neue Logik zur Bestimmung der Leistungshöhe ein. Der auf das „virtuelle Rentenkonto“ eingezahlte Betrag wurde auf ein Niveau festgesetzt, das zur Deckung der nach dem alten System erworbenen Rechte als ausreichend hoch galt.

Auch wenn es nach dem neuen System kein gesetzlich vorgegebenes Pensionsalter gibt, kann die Rente erst nach Erreichen des 61. Lebensjahres in Anspruch genommen werden und es besteht auch kein Rechtsanspruch für Arbeitnehmer, über das 67. Lebensjahr hinaus zu arbeiten. Der Eintritt in die Rente ist flexibel, nicht nur nach Erreichen von 67 Jahren, sondern auch im Bezug auf den Prozentsatz. Die Rentenhöhe errechnet sich aus dem kumulierten virtuellen Guthaben und der Lebenserwartung des gleichen Jahrgangs (selbst wenn die Rente für jede Person lebenslang ist). Die „Jahresrente“ aus diesem Teil des Systems wird zu einem Zinssatz von 1,6 % berechnet. Dieser Zinssatz wurde bei der Umwandlung des kumulierten virtuellen Guthabens angewendet, um eine gleichmäßigere Einkommensverteilung über den gesamten Ruhestandszeitraum zu gewährleisten. Die Renten für die 1954 und später Geborenen werden voll nach der neuen Leistungsformel errechnet. Die Renten für Personen, die zwischen 1938 und 1953 geboren sind, errechnen sich aus einer Kombination der alten und neuen Bestimmungen. Die Verwaltungskosten wurden auf 0,7 % der Beiträge festgesetzt, bzw. auf 0,02 % des virtuellen Kapitals.

Die Leistungsformel wurde in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des Lebenseinkommens als Basis für die Festsetzung zukünftiger Renten entworfen. Ein wichtiger Grund hierfür ist die Schaffung einer Struktur, die einem Arbeitskraftmangel entgegenwirken soll. Ein wichtiges Detail des reformierten Systems ist der Versuch, alle Arten von Umverteilungen innerhalb des Systems explizit und sozialpolitisch begründet zu gestalten. Auf diese Weise sind zukünftige Ansprüche auf eine Einkommensrente nicht nur an den Verdienst gebunden, sondern auch an andere Einkommensformen aus der Sozialversicherung einschließlich der Anrechnung von Kinderbetreuung, Erwachsenenbildung und Wehrdienst. Kindererziehung wird gesondert und zusätzlich zu den anderen Einkünften auf die Rentenansprüche angerechnet. Es gibt drei verschiedene Arten zur Berechnung weiterer über das

Elterngeld hinausgehender Ansprüche. Die für den Empfänger günstigste Alternative wird automatisch von der Sozialversicherungsbehörde angewendet.

Die alte Leistungsformel enthielt einige implizite verteilungstechnische Elemente. Wer nicht gearbeitet oder einen gewissen Zeitraum als Teilzeitkraft gearbeitet hatte, war trotz allem dank der 30/15-Regel berechtigt, eine angemessene gesetzliche Rente zu beziehen. Dies begünstigte insbesondere die große Zahl von Frauen mit unterbrochener Berufstätigkeit und/oder die über einen ziemlich langen Zeitraum einer Teilzeitarbeit nachgingen. Das alte System bot ferner einen gewissen Spielraum für diejenigen, die über einen längeren Zeitraum arbeitslos oder krank waren. Gleichzeitig gestattete die alte Formel einen begründeten Anteil an unbeabsichtigter Umverteilung zugunsten derjenigen, die weniger arbeiten wollten, ganz einfach um mehr Freizeit zu haben, z. B. für ihre eigenen Interessen.

#### Garantierente

Die Rücklagen für Rentner mit geringem Einkommen bilden das stärkste umverteilungstechnische Element. Wie bereits oben ausgeführt, wurden die alten Mechanismen für die allgemeinen Renten, die Grundrente und die abgestufte Sonderzusatzrente, nun durch die Garantierente ersetzt. Die Garantierente ist an die Einkommensrente gebunden. Demnach erhalten nur Personen ohne Einkommensrente eine Garantierente nach dem Höchstsatz. Wer eine Einkommensrente unter dem Garantieniveau bezieht, erhält eine Ergänzung zur Garantierente. Der Unterschied zum alten System besteht darin, dass diejenigen mit Ansprüchen auf eine Einkommensrente eine geringfügig höhere gesetzliche Gesamrente beziehen werden (Summe aus Garantierente und Einkommensrente) als diejenigen mit lediglich einer Garantierente.

Die Universalität der allgemeinen Rücklagen ist in Relation zum klassischen sozialpolitischen Ziel der Armutsbekämpfung wichtig. Auch für die öffentlichen und privaten Grenzen einer Alterssicherung und das Zusammenspiel zwischen diesen beiden Sphären ist sie von wesentlicher Bedeutung. Das reformierte öffentliche System ist strikt von den privaten Rücklagen entkoppelt, da die Garantierente nur an die Einkommensrente (einschließlich der prämienfinanzierten Komponente) geknüpft

ist und nicht an private, betriebliche oder individuelle Rentenversicherungen. Grundsätzlich ist dies nichts Neues. Auf das Steuersystem bezogen ist jedoch der universale Charakter gestärkt worden. Weder private betriebliche noch private individuelle Pensionsversicherungen werden sich auf gegenwärtige oder zukünftige öffentliche Rentenleistungen auswirken. Damit werden stärkere Anreize für das private Sparen ohne Reduzierung der öffentlichen Systeme geschaffen. Dies weicht im Vergleich zu den Entwicklungen in anderen Ländern ab, in denen die Bedarfsprüfung der Grundrücklagen stärker zum Tragen kommt.

### Prämienfinanzierte individuelle Rentenkonto im öffentlichen System

Dieser Teil der Reform ist ein Beispiel für die Verschiebung der Grenzen zwischen öffentlicher und privater Beteiligung an der Altersversorgung. Hier eröffnen sich Möglichkeiten für private Fondsverwalter, die individuellen Beiträge innerhalb eines öffentlichen Systems zu verwalten, wobei öffentliche Stellen die Beiträge erheben und die Renten auszahlen. Darüber hinaus wird ein individuelles Risiko in der Sozialversicherung eingeführt, in der die Programme normalerweise auf ein kollektives Risiko zugeschnitten sind. Wie bereits oben angedeutet, soll die Festsetzung der Höhe des Gesamtbeitragssatzes nach dem neuen System die gleiche Leistungshöhe wie im alten System gewährleisten, während die Höhe der Leistungen aus den virtuellen Rentenkonto vom ausdrücklichen Ziel der Erhaltung erworbener Ansprüche bestimmt wurde. Somit blieben 2,5 % für das prämiertenfinanzierte Element. Dies ist das Ergebnis eines politischen Konsens, bei dem die zentrumsorientierten und konservativen Parteien einen höheren Beitragssatz im Vergleich zum früheren System akzeptierten und im Gegenzug eine individuelle Lösung bezüglich der prämiertenfinanzierten Komponente forderten.

Die Beiträge zur schwedischen Rentenversicherung sind obligatorisch. Sie werden zusammen mit anderen Abgaben vom Zentralamt für das Finanzwesen erhoben. Das Kapital wird von der staatlichen Schuldenverwaltung (Riksgäldskontoret) verwaltet, bis die endgültige Bewertung des zu versteuernden Einkommens des Versicherten erfolgt ist. Das Kapital wird dann an die Prämiertenpensionsbehörde (PPM) überwiesen. Diese führt die individuellen Konten aller Sparer. Im Jahr 2000 waren dies über 4 Millionen und für die nächste Zukunft wird mit einem Anstieg auf 6



Millionen gerechnet. Jeder Versicherte kann bis zu fünf verschiedene Fondsverwalter für sein kumuliertes Kapital wählen und die Wahl der Fondsverwalter jederzeit während der Woche kostenlos neu treffen. PPM erfasst täglich alle individuellen Fondswahlen und vermittelt sie unter Wahrung der Anonymität des Sparerers an die Fondsverwalter. Das kumulierte Kapital jedes Sparerers entspricht den Beiträgen und der jährlichen Rendite (einschließlich Erträge aus Erbschaft, abzüglich Verwaltungsaufwand). Über das Kapital kann ab dem Alter von 61 Jahren verfügt werden, auf Wunsch des Sparerers kann es jedoch beliebig auf dem Konto verbleiben. Die Auszahlung erfolgt immer in einer von PPM vorgelegten Jahresrente. Diese ist entweder festverzinslich oder variabel. Der Anteil des verfügbaren Kapitals ist flexibel. Die Verwaltungskosten für PPM belaufen sich gegenwärtig auf etwa 0,3 % des Kapitals. Hinzu kommen etwa 0,5 % für die Verwaltungskosten der Fondsverwalter.

## Nachwort

Die „große“ schwedische Rentenreform ist wohl eine Reaktion auf den durch eine alternde Gesellschaft entstandenen Druck und Zwang und auf die allseits kritisierten Mängel des Wohlfahrtsstaats, der Anreize und Kostenkontrolle aushöhlte und unmöglich machte. Was die Umsetzung der Renten in eine finanziell stabile Grundlage und der Verbesserung der Anreize betrifft, ist diese Reform zweifelsohne erfolgreich. Die Fixierung des Beitragssatzes und die Preisindexierung der Garantierente bergen jedoch die Gefahr, dass dieses System im Verhältnis zum Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung sehr niedrige Renten beinhalten könnte. Dies könnte politische Kontroversen zur Folge haben. Die Reform von 1994/98 zeigt, dass sogar ein reifes gesetzliches Rentenversicherungssystem durchaus geändert werden kann. Die Reform ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses zwischen den zentrumsorientierten und konservativen Parteien sowie der Sozialdemokraten. Inhaltlich bedeutet dies eine Unterstützung der Linken in ihrem Bestreben nach einer größeren öffentlichen Verpflichtung in einem von privaten Alternativen geprägten Bereich, während gleichzeitig dem Wunsch der zentrumsorientierten und konservativen Parteien nach individuellen Konten im öffentlichen System Rechnung getragen wurde. Beide Seiten erheben den Anspruch, eine breite Unterstützung der Reform trage zur zukünftigen Stabilität der Rentenversicherung bei.

-----

Joakim Palme wurde vor kurzem zum neuen Direktor des Instituts für Zukunftsforschung in Stockholm ernannt. Er war viele Jahre am Institut für Sozialforschung der Stockholmer Universität tätig.

Für den Inhalt dieses Artikels ist allein der Autor verantwortlich.

Übersetzung: Barbro Wollberg

Herausgeber: Schwedisches Institut

Erscheinungsdatum: 12 März 2003

© Dieser Text wurde vom Schwedischen Institut auf der Webseite [www.sweden.se](http://www.sweden.se) veröffentlicht. Die anderweitige Verwendung des Textes ist unter Angabe des Herausgebers und der Quelle gestattet, die eventuell vorkommenden Bilder oder Illustrationen dagegen nicht.