



Ausarbeitung

Schwedens Rentenreform 1998

Entstehung und Motive



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Reformprozess	5
2.1.	Rentenkommission	5
2.2.	Rentearbeitsgruppe	5
2.3.	Gesetzgebung	6
3.	Positionen der Parteien	7
4.	Motive für eine Rentenreform	8
4.1.	Fehlentwicklungen im alten Rentensystem	8
4.2.	Prinzipien für ein neues Rentensystem	10
5.	Das neue Rentensystem	11
5.1.	Einkommensbezogene Rente	11
5.1.1.	Umlageverfahren	11
5.1.2.	Kapitaldeckungsverfahren	12
5.2.	Garantierente	13
6.	Fazit	15
7.	Literaturverzeichnis	15

1. Einleitung

Am 1. Januar 1999 ist in Schweden ein grundlegend reformiertes staatliches Rentensystem in Kraft getreten. Mit der Reform wurden wesentliche Prinzipien des alten Systems aufgehoben, wobei einige für den schwedischen Wohlfahrtsstaat typische Grundsätze erhalten blieben.¹

Das schwedische Rentensystem war bis dahin ein Mischsystem aus Grundrente bzw. Volksrente (*Folkpension*) und einer so genannten Arbeitsmarktzusatzrente bzw. Allgemeinen Zusatzrente (*Allmän tilläggspension* - kurz ATP). Die Volksrente, die fast vollständig steuerfinanziert war und nur zu einem sehr kleinen Teil aus Beiträgen finanziert wurde, stellte eine Grundsicherung für alle anspruchsberechtigten Rentner dar. Die einkommensabhängige Zusatzrente diente der Absicherung des persönlichen Lebensstandards. Hinzu kamen die Invaliden- und Hinterbliebenenrente sowie weitere Leistungen beispielsweise an Behinderte oder besonders Bedürftige.²

Dieses System wurde mit der Reform beendet. Die Höhe der Rentenleistung basiert nun auf einkommensabhängig eingezahlten Beiträgen (*Inkomstpension*) und folgt im Schwerpunkt dem Äquivalenzprinzip. 18,5 Prozent des Jahreseinkommens sind als Beitragsleistung gesetzlich festgelegt; davon fließen 16 Prozentpunkte in das Umlageverfahren und 2,5 Prozentpunkte werden für den Aufbau einer obligatorischen kapitalgedeckten Prämienrenten (*Premiepension*) verwendet. Damit wurde erstmals ein kapitalgedecktes Element neben dem Umlageverfahren im staatlichen Rentensystem Schwedens etabliert.³

Nur wenn einkommensabhängige Anwartschaften nicht oder nicht ausreichend vorhanden sind, haben Rentner abhängig von ihrer individuellen Bedürftigkeit Anspruch auf die neu eingeführte und voll steuerfinanzierte Garantierente (*Garantipension*). Sie ist der früheren Volksrente ähnlich und stellt eine Grundsicherung zur Verhinderung von Altersarmut dar.⁴

Die Reform hat aufgrund ihrer deutlichen Neuausrichtung der staatlichen Alterssicherung und wegen ihres konsensorientierten Entstehungsprozesses international Beachtung gefunden. Der frühere Generaldirektor des ehemaligen Reichsversicherungsamtes in Schweden, Karl Gustaf Scherman⁵, bezeichnete sie als einen „typisch schwedischen politischen Kompromiss“.⁶

1 Vgl. hierzu auch Sachse, Heidrun (2008), S. 198. Sachse identifiziert einen neuen Pfad in der Rentenversicherung im Hinblick auf die Instrumente und die Zielrichtung der reformierten Alterssicherung. Dieser neue Pfad baue in großen Teilen auf dem alten System auf, leite aber gleichzeitig eine neue Ära der Absicherung ein.

2 Köhler, Peter A. (2000), S. 11.

3 Kellner, Joakim (2000), S. 6.

4 Köhler, Peter A. (2004), S. 135.

5 Vgl. Köhler, Peter A. (2010), S. 112 mit Angaben zu Karl Gustaf Scherman.

6 Scherman, Karl Gustaf (1996), S. 364.

Die mit der Reform in Teilen vorgenommene „Pfadabkehr“⁷ gilt insbesondere deshalb als politisch stabil, weil sie von fünf der sieben im schwedischen Parlament (*Riksdag*) vertretenen Parteien getragen wird.⁸

Vor diesem Hintergrund ist der Prozess, der der Verabschiedung der neuen Rentengesetze vorausgegangen ist, von Interesse und wird im Folgenden dargestellt.

2. Der Reformprozess

Das neue staatliche Rentensystem ist ein Kompromiss, der von einer deutlichen Mehrheit der Abgeordneten im schwedischen Parlament getragen wird und nach einem jahrelangen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess beschlossen wurde. Dieser Prozess begann 1984 und ist geprägt von Analysen und Lösungsvorschlägen, die in so genannten „öffentlichen Untersuchungen des Staates“ (SOU) von Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen erarbeitet wurden. Diese staatlichen Untersuchungen werden in Schweden vor jedem wichtigeren Gesetz eingesetzt und stellen eine wichtige Materialquelle für die Forschung dar.⁹

Der Prozess der Rentenreform lässt sich in drei Phasen einteilen:¹⁰

2.1. Rentenkommission

Von 1984 bis 1990 erarbeitete eine Rentenkommission (*Pensionsberedningen*) eine Bestandsaufnahme über das bestehende allgemeine Rentensystem, stellte seine Schwächen und Fehlentwicklungen dar und entwickelte eine Reihe von Alternativmodellen, ohne sich aber auf konkrete Vorschläge für Änderungen im Rentensystem zu einigen. Die Rentenkommission bestand aus Politikern, Vertretern der Sozialpartner, Experten aus den zuständigen Ministerien und Behörden und Wissenschaftlern. Es handelte sich um eine Kommission von mehr als 30 Personen, die 1990 einen Schlussbericht (SOU: 1990: 76) vorlegte.¹¹

2.2. Rentenarbeitsgruppe

In der zweiten Phase des Reformprozesses von 1991 bis 1994 richtete die damalige Regierung eine Rentenarbeitsgruppe (*Pensionsarbetsgruppen*) ein, die wesentlich kleiner als die Renten-

7 Furch, David (2007), S. 33.

8 Vgl. hierzu z.B. Kellner, Joakim (2000), S. 1.

9 Köhler, Peter A. (1987), S. 207.

10 Vgl. zum Reformprozess vor allem Haag, Dorothee (2000). Die Diplomarbeit von Haag gibt aufgrund der Verwendung von schwedischen Originaldokumenten (u.a. Reichstagsprotokolle, Gesetzentwürfe, Berichte und Stellungnahmen) und aufgrund des direkten Kontakts mit Akteuren der Reform (Leitfadeninterviews) aufschlussreiche Hinweise. Haag skizziert in ihrer Diplomarbeit ein 3-Phasen-Modell, das hier vorgestellt wird. In einer Literaturstudie für den Projektantrag „Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat“ an die Deutsche Forschungsgemeinschaft wurde Haag zitiert.

11 Haag, Dorothee (2000), S. 44ff, S. 56.

kommission ausfiel. Die Sozialpartner beispielsweise wurden nicht direkt, sondern zunächst nur informell beteiligt.

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, vor dem Hintergrund des Schlussberichtes der Rentenkommission und der dazu eingegangenen Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen konkrete Vorschläge für ein neues Rentensystem zu erarbeiten. Diese Arbeitsgruppe entwickelte daraufhin Grundprinzipien für eine reformierte Alterssicherung, die sie 1992 vorstellte. 1994 wurde dann von fünf Parteien - den vier damals regierenden bürgerlichen Parteien und den Sozialdemokraten – der Schlussbericht „Reformiertes Rentensystem“ (*Reformerat Pensionssystem*) vorgestellt.¹²

Dieser Schlussbericht (SOU: 1994: 20) ist ein zentrales Dokument für die Entwicklung eines neuen Alterssicherungssystems in Schweden. Denn hier wurden einerseits die gründliche Bestandsaufnahme und Analyse der vorangegangenen Rentenkommission aufgenommen und andererseits Richtlinien und Grundsätze für ein zukünftiges Rentensystem mit konkreten Vorschlägen entwickelt. Im Juni 1994 verabschiedete das Parlament mehrheitlich ein Gesetz, mit dem die Richtlinien der Rentenarbeitsgruppe verbindlich festgelegt wurden. Der Schlussbericht liegt nur auf Schwedisch vor. Er ist aber von so zentraler Bedeutung, dass eine Übersetzung des Inhaltsverzeichnisses als

Anlage

beigefügt wurde. Damit ist ein Einblick in die Arbeitsweise der Rentenarbeitsgruppe möglich.

2.3. Gesetzgebung

Die dritte Phase des Reformprozesses von 1995 bis 1998 war geprägt von Debatten und Auseinandersetzungen über die Reformgesetze. 1995 legte das Sozialministerium einen ersten Gesetzesvorschlag vor und drei Jahre später, im Juni 1998, verabschiedeten die Abgeordneten im schwedischen Parlament mehrheitlich die Gesetze für ein neues Rentensystem.¹³

Verabschiedet wurden insgesamt drei Teile, die zusammen einen „Alterssicherungsverbund“ ergaben:

- Das Gesetz über die einkommensbezogene Altersrente (Umlageverfahren).
- Die im gleichen Gesetz geregelte Prämienrente (Kapitaldeckungsverfahren).
- Die Garantierente (Grundsicherung), die in einem eigenständigen Gesetz geregelt ist und die beiden beitragsfinanzierten Teile (Umlageverfahren/Kapitaldeckungsverfahren) ergänzt.

12 Haag, Dorothee (2000), S. 51ff, S. 56.

13 Haag, Dorothee (2000), S. 57.

Verbunden wurde die Gesetzgebung mit diversen Übergangsregelungen.¹⁴

3. Positionen der Parteien

Der Renten-Reformprozess, der bereits Mitte der achtziger Jahre begann, wird hier unter parteipolitischer Sicht erst ab der Reichstagswahl 1991 betrachtet.

Bei dieser Wahl verloren die Sozialdemokraten (SAF) die Regierungsmacht. Die bürgerliche Koalition (Moderate Sammlungspartei, Zentrumsparlei, Liberale Partei, Christlich-demokratische Partei) war mit 48,7 Prozent der Sitze dennoch eine Minderheitsregierung, die darauf angewiesen war, Kompromisse mit den übrigen Reichstagsparteien zu schließen.

Die bürgerliche Regierung interpretierte ihren Wahlsieg auch als Auftrag für Reformen und wollte mit der Rentenreform ihre Handlungsfähigkeit beweisen. Der neue Staatsminister Carl Bildt setzte eine parlamentarische Arbeitsgruppe ein, die die Zukunftsfragen des Alterssicherungssystems untersuchen sollte. Den Vorsitz hatte Gesundheits- und Sozialminister Bo Kånberg (Liberale), der bereits in der Schlussphase der vorhergehenden Rentenkommission beteiligt war. Die weiteren Mitglieder waren Abgeordnete aller im Reichstag vertretenen Parteien. Kånberg begriff seinen Vorsitz als Chance, das ATP-System grundlegend zu reformieren.¹⁵

Die Vorschläge der einzelnen politischen Parteien lagen zunächst noch sehr weit auseinander: SCHWARZE führt hierzu aus:

„Vom bürgerlichen politischen Lager (Moderaterna) wurde zum Teil eine vollständige Umstellung des Alterssicherungssystems auf ein kapitalfundiertes System in privater Regie vorgeschlagen. Von den Moderaten wurde dann aber doch aus strategischen Erwägungen ein sanfter Einstieg mit dem Anteil von nur 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens in Form der heutigen „Premienpension“ akzeptiert. Die Zentrumsparlei (Centerpartiet) forderte hingegen einen Ausbau der steuerfinanzierten Grundrente und ergänzend dazu ebenfalls die Einführung eines kapitalfundierten Systems. Ähnliche Konzepte wurden von den Christdemokraten vertreten. Die Liberalen traten für eine stärker versicherungsmäßige Variante in öffentlicher Trägerschaft ein, wobei eine individuell bezogene Spar-/Kontenlösung angestrebt wurde. Diesen konservativen und liberalen Vorschlägen gegenüber stand zunächst der Vorschlag der Sozialdemokraten, das kollektive Pensionssparen in Form der staatlichen Pensionsfonds (APfonderna) in Zukunft noch weiter auszubauen.“¹⁶

Trotz unterschiedlicher Grundideen wurde bis 1994 ein konsensfähiger Vorschlag entwickelt, der Elemente aus allen parteipolitischen Programmen enthielt. Er umfasste auch die Einführung kapitalfundierter Elemente, die auch später von der sozialdemokratischen Regierungen unter Ingvar Carlsson und ab 1996 unter Göran Persson mitgetragen wurden. Dieser sogenannte Prinzipienvorschlag wurde am 8. Juni 1994 im Reichstag mit einer breiten Mehrheit von Sozialdemokraten, Konservativen und Liberalen angenommen.

14 Köhler, Peter A. (2005), S. 88.

15 in Anlehnung an Haag, Dorothee (2000), S. 60-70.

16 Schwarze, Uwe (2009), S. 7- 8.

Ab Herbst 1994 gab es in Schweden wieder eine sozialdemokratische Regierung. Mit Unterstützung der Linkspartei und der Umweltpartei/Grüne stellten sie eine Minderheitsregierung. Die Linkspartei und die Umweltpartei/Grünen unterstützten den Prinzipienvorschlag jedoch nicht. Die sozialdemokratische Regierung musste sich in ihren Positionen daher den konservativen und liberalen Parteien annähern, um das Ziel einer großen Rentenreform umsetzen zu können. Auch innerparteilich gab es Differenzen.

HAGEN erläutert hierzu:

„After the SAP returned to power in the 1994 elections, there was growing discontent with the pension compromise within the party. The most controversial issues which endangered the pension compromise were (i) the design of the funded component, (ii) the proposal that the minimum guarantee should be means-tested rather than universal, and (iii) how contributions were to be split equally between employers and employees.“¹⁷

Auch JOCHEM macht hierzu vertiefende Ausführungen:

„Nach dem Regierungswechsel im Herbst desselben Jahres stand die SAF unter erheblichem Druck der Parteibasis sowie der Gewerkschaften, zentrale Positionen des Reformpakets zu korrigieren. Auf den Parteikongressen von 1996 wurden 80 und 1997 immer noch 28 Anträge eingebracht, die sozialdemokratische Zustimmung zur Rentenreform zu widerrufen (Lundberg 2001: 42). Die Parteiführung wehrte diese Forderungen mit der Begründung ab, dass damit die Regierungsfähigkeit der SAF unterminiert würde. Trotz der vehementen Kritik und trotz des Unmuts in der Wahlbevölkerung sowie den daraus resultierenden innerparteilichen Querelen, die sich die SAF auch durch die von ihr fortgeführte Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte (»stlbadspolitiken«) zuzog, stand die Partei zum rentenpolitischen Fünf-Parteien Kompromiss, der dann 1999 endgültig rechtsgültig wurde.“¹⁸

4. Motive für eine Rentenreform

Das neue System der Alterssicherung in Schweden ist das Ergebnis eines mehrjährigen Entscheidungsprozesses, der vor allem mit einer Analyse bzw. Bestandsaufnahme des alten Sicherungssystems begann. Dabei wurden Fehlentwicklungen identifiziert und dargestellt. Für die Entwicklung eines neuen Rentensystems mussten Prinzipien und Grundsätze entwickelt werden, an denen sich die Gesetzgebung orientieren konnte. Die zentrale Frage war, was grundsätzlich verändert werden musste und an welchen Prinzipien festgehalten werden sollte.

4.1. Fehlentwicklungen im alten Rentensystem

Die Schwächen des alten Rentensystems traten aufgrund zweier Phänomene zutage.

17 Hagen, Johannes (2013), S. 87-88.

18 Jochem, Sven (2012), S. 185.

Zum einen zeigte die schwere nationale Wirtschafts- und Finanzkrise in Schweden in den 1990-er Jahren, dass die Alterssicherung ökonomisch stabilisiert werden musste.¹⁹ Zum anderen wurde in Schweden eine deutlich zunehmende Alterung der schwedischen Bevölkerung prognostiziert. Aufgrund dieser Entwicklung wollte man nicht mehr am bisherigen System festhalten.²⁰

Die Rentearbeitsgruppe erläuterte in ihrem Schlussbericht von 1994 (SOU: 1994: 20), dass der Zusammenhang zwischen den Rentenleistungen und den Einkommen, die diese Leistungen finanzierten sollten, zu instabil und zu sehr auf Wirtschaftswachstum angewiesen war. Bei niedrigem Wachstum, so die Arbeitsgruppe, würden die Erwerbstätigen allzu sehr belastet, was sowohl verteilungs- wie wirtschaftspolitisch nicht akzeptabel sei.²¹

Ein weiterer Schwachpunkt des alten Rentensystems wurde in der Kopplung der Allgemeinen Zusatzrente an den so genannten Grundbetrag (*Basbelopp*) der Volksrente gesehen.²² Der Grundbetrag als Berechnungsgröße für die Renten- und andere Sozialleistungen wurde 1957 eingeführt und folgte der jährlichen Preisentwicklung.²³ Im Jahr 1998 lag er bei 36.400 SEK (4.009 Euro). Die Bemessungsgrenze lag beim 7,5-fachen dieses Grundbetrags. Damit waren nur Einkommen bis ca. 273.000 SEK (rund 31.000 Euro) rentenfähig.²⁴

Die Rentearbeitsgruppe kritisierte in ihrem Schlussbericht, dass bei einem starken Ansteigen der Realeinkommen immer mehr Erwerbstätige die Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, wodurch aber ihre Alterssicherung vom Niveau ihrer Erwerbseinkommen abgekoppelt werde. Gleichzeitig wachse der Steuerdruck auf eben die Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, weil ein höherer Grundbetrag der Volksrente über Steuern hätte finanziert werden müssen. Die Finanzierung der Alterssicherung habe demzufolge in unnötig hohem Maße auf Steuern beruht.²⁵

Es galt also mit der Reform unter anderem diese drei Probleme zu lösen: die hohe Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum, die Anbindung der Bemessungsgrenze an die Preisentwicklung und die Belastungen durch die demografische Entwicklung.²⁶

Die Rentenkommission hatte zudem in ihrem Schlussbericht von 1990 (SOU: 1990: 76) kritisiert, dass zu viele verteilungspolitische Elemente im Rentensystem dazu führten, dass das Prinzip, wonach Rente ein fehlendes Einkommen kompensiere, außer Kraft gesetzt werde.²⁷

19 Köhler, Peter A. (2010), S. 104.

20 Kellner, Joakim (2000), S. 2.

21 Köhler, Peter A. (2000), S. 12. Da der Schlussbericht der Rentearbeitsgruppe nur auf Schwedisch vorliegt, wird hier der Darstellung Köhlers gefolgt.

22 Köhler, Peter A. (2000), S. 12.

23 Köhler, Peter A. (2004), S. 135.

24 Haag, Dorothee (2000), S. 45.

25 Köhler, Peter A. (2000), S. 12. Vgl. Anmerkung in Fn 21.

26 Furch, David (2007), S. 27.

In diesem Zusammenhang wurde auch die so genannte 15/30-Regel des alten Rentensystems grundsätzlich hinterfragt. Für die Höhe der einkommensabhängigen ATP-Rente wurden nur die 15 besten Einkommensjahre bei einer Lebensarbeitszeit von 30 Jahren herangezogen. Auf diese Weise aber, so die Kritik, sei das Versicherungsprinzip geschwächt worden und Versicherte mit längeren Erwerbsbiographien hätten diejenigen mit kürzeren Erwerbsphasen subventioniert.²⁸

Das ATP-System wurde auch kritisiert, weil es offensichtlich diejenigen Rentner bevorzugte, deren Einkommen Schwankungen unterworfen waren oder die nur eine beschränkte Periode gearbeitet hatten. Zu viele Menschen hätten nur einen kleinen Teil ihrer Rente aus Arbeit abgeleitet, was auch auf die verschiedenen Grundrentenzuschläge zurückzuführen sei. Es wurde auch bemängelt, dass das nationale Ergänzungssystem nicht mehr ausreichend zur Kapitalbildung beitrage und zu wenig für die Alterssicherung angespart werde.²⁹

4.2. Prinzipien für ein neues Rentensystem

Die Rentenkommission hatte sich in ihrem Schlussbericht (SOU: 1990: 76) dafür ausgesprochen, das Verhältnis zwischen Grundsicherung (*Grundtrygghet*) und Standardsicherung (*Standardtrygghet*) im Rentensystem zu überdenken und den umlagefinanzierten, einkommensabhängigen ATP-Teil stärker zu betonen. Die Standardabsicherung solle über die Grundabsicherung gestellt werden.³⁰

Die Rentearbeitsgruppe erklärte in ihrem Schlussbericht (SOU: 1994: 20), dass das neue Rentensystem weiterhin beides enthalten solle: Schutz für den, der in seinem Arbeitsleben nur niedrige Erwerbseinkommen erzielt hat und Leistungen, die der Höhe nach an die Lebensleistung des Versicherten anknüpfen. Das neue Rentensystem solle sowohl eine Grundsicherung als auch eine beitragsbestimmte Sicherung des Lebensstandards beinhalten. Der außerhalb des beitragsfinanzierten Versicherungssystems liegende sozialpolitische Auftrag des Systems solle offen gelegt und allein steuerfinanziert werden. Das neue öffentliche System solle durch eine Möglichkeit zum individuellen Sparen ergänzt werden.³¹

Die Rentearbeitsgruppe stellte am 31. August 1992 Grundprinzipien für ein künftiges Alterssicherungssystem vor. Das neue System solle demnach obligatorisch, einkommensbezogen und

27 Haag, Dorothee (2000), S. 47. Da der Schlussbericht der Rentenkommission nur auf Schwedisch vorliegt, wird hier der Darstellung Haags gefolgt.

28 Scherman, Karl Gustaf (1996), S. 364.

29 Scherman, Karl Gustaf (1996), S. 357.

30 Haag, Dorothee (2000), S. 47. Vgl. Anmerkung in Fn 27.

31 Köhler, Peter A. (2000), S. 12. Vgl. Anmerkung in Fn 21.

beitragsfinanziert sein. Es solle eine Garantierente mit einem garantierten Grundniveau beinhalten. Des Weiteren solle es eine klare Kopplung zwischen Beiträgen und Leistungen geben.³²

Im ihrem Schlussbericht von 1994 sprach sich die Rentenarbeitsgruppe zudem für eine größere Flexibilität beim Rentenalter aus. Es solle ein „bereinigtes“ Alterssicherungssystem entstehen, das die Vorruhestands- und die Hinterbliebenenrente ausklammert. Die Finanzierung solle hauptsächlich durch ein Verteilungssystem geschehen, ein gewisser Anteil aber als Kapitaldeckungs-system angelegt sein. Die 15/30-Regelung solle abgeschafft und das Lebenseinkommensprinzip eingeführt werden. Die Beitragsbemessungsgrenze solle beibehalten, jedoch anders als im alten System an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst werden. Zudem schlug die Rentenarbeitsgruppe vor, dass im neuen System Rentensprüche auch aus Kinderziehungszeiten, Wehrdienst und Studium entstehen.³³

In dem offiziellen Bericht der schwedischen Rentenarbeitsgruppe von 2009 werden die übergreifenden Grundsätze und Prinzipien des neuen Rentensystems wie folgt zusammengefasst:

- „A public, universal and compulsory pension system is the corner-stone of the individual’s pension protection. The old-age pension system must be autonomous and separate from other social insurance categories. Old-age pensions must relate to individual’s earning over all periods of gainful employment during their lives. This standard protection is complemented by a basic protection for persons unable to earn any – or sufficient – income-based pension. (...).“³⁴

5. Das neue Rentensystem

5.1. Einkommensbezogene Rente

Der einkommensbezogene und am Äquivalenzprinzip orientierte Teil des staatlichen Rentensystems wird über feste Beitragssätze von 18,5 Prozent des Jahreseinkommens finanziert. Diese werden anteilig von Arbeitgebern (11 Prozent) und Arbeitnehmern (7,5 Prozent) gezahlt. 16 Prozentpunkte des Beitragssatzes fließen in das Umlageverfahren, 2,5 Prozentpunkte gehen in das Kapitaldeckungsverfahren.³⁵

5.1.1. Umlageverfahren

Das Umlageverfahren im neuen Rentensystem wurde als ein geschlossenes, beitragsbestimmtes System ausgestaltet. Die eingezahlten Beträge werden vollständig vom Staatshaushalt getrennt

32 Haag, Dorothee (2000), S. 52. Die Dokumente zur Pressekonferenz liegen nur auf Schwedisch vor, sodass hier der Darstellung von Haag gefolgt wird.

33 Haag, Dorothee (2000), S. 54. Da der Schlussbericht der Rentenarbeitsgruppe nur auf Schwedisch vorliegt, wird hier der Darstellung von Haag gefolgt.

34 The Swedish Pension Agreement and Pension Reform (2009), S. 13. Der Bericht wurde von Staatsbediensteten angefertigt („*a civil servants product*“) und von ehemaligen Mitgliedern der Rentenarbeitsgruppe geprüft.

35 Furch, David (2007), S. 27.

verwaltet. Mit dem Beitragsvolumen eines Jahres müssen die im selben Jahr auszahlenden Renten finanziert werden.³⁶

Im neuen System gibt es weiterhin eine Beitragsbemessungsgrenze, die nun allerdings mit einer anderen Methode berechnet wird. Es wurde der so genannte Einkommensgrundbetrag (*Inkomstbasbelopp*) eingeführt, der der Lohnentwicklung folgt und jeweils von der Versicherungskasse und dem Statistischen Zentralbüro festgestellt wird. Einkünfte bis zum 7,5-fachen dieses Einkommensgrundbetrages sind rentenbegründend. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass das Rentenniveau auch zukünftig erhalten bleibt.³⁷

Neben der starken Betonung des Äquivalenzprinzips finden sich auch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs im umlagefinanzierten Rentensystem. Rentenbeiträge beispielsweise für Zeiten der Kindererziehung (maximal vier Jahre), des Militär- bzw. Zivildienstes und für Studienzeiten werden vom Staat aus den allgemeinen Steuern gezahlt. Auch Zeiten des Bezugs von Sozialleistungen mit Ausnahme der Sozialhilfe begründen Rentenansprüche.³⁸

5.1.2. Kapitaldeckungsverfahren

Die Beitragssätze zur Bildung der Prämienrente werden am Kapitalmarkt angelegt. Die Versicherten können aus 500 verschiedenen staatlichen und privaten Fonds wählen und somit eine eigene Anlagestrategie verfolgen.³⁹

Die Prämienrente verbindet folglich sozial- und privatrechtliche Elemente. Sie ist obligatorisch und beruht hinsichtlich der Berechnung des Beitragssatzes auf den sozialrechtlichen Regeln, die für den einkommensbezogenen Teil der Rente gelten. Die daraus entstehenden Ansprüche werden jedoch privatrechtlich definiert.⁴⁰

Zur Verwaltung der Prämienrente wurde die Prämienrentenbehörde (*Premiepensionsmyndighet* - kurz PPM) neu gegründet. Sie informiert die Versicherten in Broschüren über die verschiedenen in- und ausländischen Anlagefonds. Die Versicherten treffen Entscheidungen über die Risikostreuung, über die Verteilung der Beitragssumme auf verschiedene Fonds und über einen individuellen Fundmanager. Nach der Erstanlage können die Fonds jederzeit gegen andere Fonds getauscht werden, was kostenfrei und über das Internet möglich ist.⁴¹

36 Köhler, Peter A. (2010), S. 106.

37 Köhler, Peter A. (2010), S. 107.

38 Vgl. u.a. Furch, David (2007), S. 108; Köhler, Peter A. (2005), S. 89.

39 Furch, David (2007), 27.

40 Köhler, Peter A. (2005), S. 89.

41 Köhler, Peter A. (2005), S. 90.

5.2. Garantierente

Die dritte Säule des staatlichen Alterssicherungssystems bildet die steuerfinanzierte Garantierente (Garantipension). Sie ist eine Grundversorgung für Menschen, die keine oder nur eine geringe Einkommensrente beziehen.

Die Höhe der Garantierente war ideologisch eine wichtige Frage: sollte die Grundrente oder die einkommensabhängige Rente die höchste Priorität haben? Die Mitglieder der Arbeitsgruppe taten sich schwer, sich auf eine fixe Beziehung zwischen der einkommensabhängigen Rente und der Garantierente zu einigen und neigten stattdessen zu einer Kompromisslösung.

HAGEN macht hierzu Ausführungen:

„The third issue was the amount of the guaranteed pension, or the minimum guarantee. The size of the minimum guarantee was an ideologically important issue: should the basic pension or the earnings-related pension receive most priority? The members of the Working Group on Pensions found it hard to agree on a fixed relationship between the earnings-related pension component and the minimum guarantee and were instead inclined to find a compromise solution. They suggested that the minimum guarantee be indexed to prices in contrast to benefits from the earnings-related component, which were to be indexed to the real wage growth. As a result, in periods of rapidly rising wages and low inflation, the difference between the minimum guarantee and the earnings-related pension would grow. In the opposite case, the difference would shrink.⁴²

Die Garantierente ist an die Einkommensrente gebunden. So können nur Personen ohne Einkommensrente eine Garantierente nach dem Höchstsatz erhalten. Der Unterschied zum alten ATP-System besteht darin, dass diejenigen mit Ansprüchen auf eine Einkommensrente eine geringfügig höhere gesetzliche Gesamrente beziehen (Summe aus Garantierente plus Einkommensrente) als diejenigen mit lediglich einer Garantierente. Die Höhe der Garantierente ist darüber hinaus abhängig vom Familienstand. Das Niveau wird jährlich neu auf der Grundlage eines Basisbetrages, orientiert an der Preisentwicklung festgesetzt.

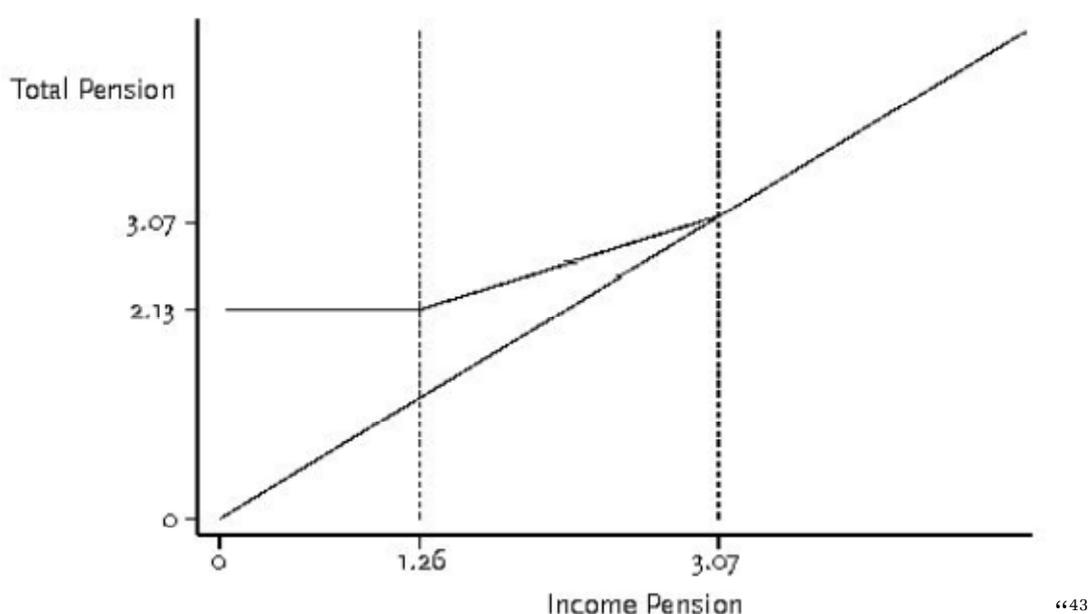
KÖPPE nennt die Voraussetzungen, die für den Bezug der schwedischen Garantierente erfüllt sein müssen und erläutert die Anrechnung der Einkommensrente auf die Garantierente:

„Seit 1993 gilt, dass jede Person über 65 Jahre die volle Garantierente erhält, wenn sie mindestens 40 Jahre in Schweden gewohnt hat. Bei geringerer Wohndauer wird die Garantierente anteilig gekürzt (mind. dreijähriger Wohnsitz). Bei der alten Volksrente war unter Inkaufnahme von Abschlägen auch ein Bezug vor dem 65. Lebensjahr möglich, was nun nicht mehr in Betracht kommt.

Die alte Volksrente wurde nicht mit der ATP-Rente verrechnet, die neue Garantierente hingegen schon (pension tested), jedoch wurde sie im Vergleich zur Volksrente erhöht. Eine volle Garantierente beträgt für Alleinstehende 2,13 Preisgrundbeträge (vorher 0,96), was 2006 7.000 schwedischen Kronen (SEK) pro Monat (780 €/Monat) entsprach. Die Verrechnung wurde besonders für niedrige Einkommen attraktiver, weil eine Einkommensrente über 1,26 Preisgrundbeträgen nicht

vollständig abgezogen wird, sondern die Gesamrente bereits sukzessive steigt (siehe Abbildung), d.h. gerade Rentnerinnen und Rentner mit sehr geringen Rentenanwartschaften aus eigenem Einkommen sind nicht auf diskriminierende bedarfsgeprüfte Rentenzulagen angewiesen. Das anrechenbare Einkommen bezieht sich nur auf die eigene Einkommensrente, die alte Witwenrente und Renten aus dem Ausland; Einkommen aus Kapital, Betriebsrenten und privater Vorsorge bleiben indes unberührt. Trotz der Anrechnung von eigenen Rentenansprüchen wurde die Autonomie erhöht: Die starke Verankerung der Garantierente im Rentensystem und der gemeinsame Antrag von Garantie- und Einkommensrente vermeiden Stigmatisierungen und garantieren ein hohes soziales Ansehen.

Anrechnung der Einkommensrente auf die Garantierente in Preisgrundbeträgen ab 2003



Die Garantierente ist also konsequent von den privaten Alterseinkommen entkoppelt. Sie ist nur an die Einkommensrente geknüpft und nicht an private, betriebliche oder individuelle Rentenversicherungen. So sollen Anreize für das private Sparen gebildet werden. Sie wird von den Versicherungskassen und nicht von den kommunalen Sozialämtern administriert und unterliegt keiner Bedürftigkeitsprüfung im engeren Sinne.

Zusätzlich zur Grundrente wurde 2003 eine bedarfsorientierte zusätzliche Unterstützung - äldreförsörjningsstöd (ÄFS) - eingeführt für Menschen mit einem geringen Renteneinkommen. Achtzig Prozent der Leistungsbezieher sind im Ausland geboren und haben daher nicht lange genug in Schweden gelebt, um die volle Garantierente zu erhalten. Der verbleibende Anteil besteht hauptsächlich aus Personen mit sehr niedrigen Renteneinkommen wegen vorzeitigem Aus-

scheiden aus dem Erwerbsleben oder aus Selbständigen, die nicht zum öffentlichen Rentensystem beigetragen haben.⁴⁴

6. Fazit

Die grundlegende Reform des staatlichen Rentensystems von 1998 ist das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses, der für Schweden nicht untypisch ist. Wichtigen Gesetzen geht häufig eine längere Phase der Beratung in eigens dafür gegründeten Gremien voraus. Auch weit vor der ersten grundlegenden Rentenreform in den 1950-er Jahren beispielsweise wurden im Rahmen sozialpolitischer Diskussionen über die Modernisierung der Alterssicherung Kommissionen oder Komitees eingesetzt.⁴⁵

In den 1980-er Jahren zeigten sich zahlreiche Fehlentwicklungen und Fehlanreize im staatlichen Rentensystem, weshalb die Regierung zunächst eine Rentenkommission und später eine Rentearbeitsgruppe einrichtete, die eine Bestandsaufnahme durchführten und Lösungsvorschläge machten. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass im Kern die beiden Elemente Grundsicherung und Standardsicherung zwar erhalten bleiben, aber in ihrer Gewichtung umgekehrt werden sollten.

Das universalistische System der Volksrente mit einer Grundsicherung für alle anspruchsberechtigten Rentner ohne Bedürftigkeitsprüfung wurde zwar abgeschafft, aber die Mindestsicherung für diejenigen, die keine oder unzureichende Rentenanwartschaften erarbeitet haben, blieb mit der Garantierente erhalten. Die Basis der neuen Rente ist nun der einkommensbezogene Teil im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Dabei war die Einführung der obligatorischen Prämienrente ein zentrales Konfliktfeld zwischen den beteiligten Parteien, denn erstmals wurde ein kapitalgedecktes Element in die staatliche Alterssicherung eingebaut.

Das staatliche Rentensystem als erste Säule ist neben der betrieblichen und privaten Rentenversicherungen als zweite und dritte Säule weiterhin der tragende Pfeiler der Alterssicherung. Immerhin 65 Prozent des Renteneinkommens stammen aus dem öffentlichen Rentensystem.⁴⁶

7. Literaturverzeichnis

Furch, David (2007). Die Restrukturierung der Alterssicherung in Westeuropa seit 1990 – Großbritannien, Deutschland und Schweden im Vergleich. In: Hamburg review of social science, Vol. 2, Iss. 3, 2007, S. 18-36.

44 in Anlehnung an Hagen, Johannes (2013), S. 110.

45 Köhler, Peter A. (2007), S. 94ff. Köhler berichtet von einem Komitee, das bereits 1937 zur Erstellung einer „Versicherungsuntersuchung“ (*Försäkringsutredningen*) eingesetzt wurde.

46 Aktuelle Information auf der offiziellen Website Schwedens (deutsche Version): „Altenfürsorge, eine Herausforderung für die Zukunft“, S. 3. Abrufbar unter: <http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Altenfursorge/> (letzter Abruf am 26. September 2013).

-
- Haag**, Dorothee (2000). Die schwedische Rentenreform 1998 – Analyse eines Gesetzgebungsprozesses, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft (Diplomarbeit).
- Hagen**, Johannes (2013). A History of the Swedish Pension System, Uppsala Center for Fiscal Studies, Department of Economics, Working paper 2013:7, May 2013. Abrufbar unter: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:621560/FULLTEXT01.pdf> (letzter Abruf am 10. September 2013).
- Kellner**, Joakim (2000). Das Rentensystem in Schweden, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Bonn.
Abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00882004.htm> (letzter Abruf am 28. August 2013).
- Köhler**, Peter A. (1987). Det svenska folkhem – vom schwedischen „Volksheim“ zum Wohlfahrtsstaat Schweden. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 1 (1987), Heft 2, S. 203-209.
- Köhler**, Peter A. (2000). Die Reform der schwedischen Alterssicherung – ein Modell für Deutschland? In: Betriebliche Altersversorgung (BertrAV), 55 (2000), 1, S. 9-16.
- Köhler**, Peter A. (2004). Schweden 2004 – Die Fortschreibung der Reform. In: Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (DAngVers), 51 (2004), 3, S. 135-141.
- Köhler**, Peter A. (2005). Funktion und rechtliche Ausgestaltung der Zusatzversicherungssysteme bei der Reform der Alterssicherungssysteme. Das Beispiel Schweden. In: Schlachter, Monika; Becker, Ulrich; Igl, Gerhard (Hrsg.) (2005). Funktion und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung, Nomos: Baden-Baden, S. 85-105.
- Köhler**, Peter A. (2007). Die Rentenreform 1957 und die „Allgemeine Zusatzrente“ in Schweden. In: Deutsche Rentenversicherung, 62 (2007), 2/3, S. 82-98.
- Köhler**, Peter A. (2010). Die neue Alterssicherung Schwedens in der globalen Finanzkrise – bedingt krisenfest? In: Deutsche Rentenversicherung, 65 (2010), 1, S. 102-118.
- Köppe**, Stephan (2007). Mainstreamkonvergenz und Geschlechterdifferenz, Die deutsche und schwedische Rentenreform im Vergleich, Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), Heft 2, S. 165-190. Abrufbar unter: http://www.z-sozialreform.de/ccm/cms-service/stream/asset/?asset_id=592028 (letzter Abruf am 3. September 2013).
- Palme**, Joakim (2003). Die „große“ schwedische Rentenreform. Abrufbar unter: <http://wwwu.uni-klu.ac.at/hleustik/uni/info/pensref/pens-schw.pdf> (letzter Abruf am 6. September 2013).
- Sachse**, Heidrun (2008). Wandel eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates – Das Beispiel der schwedischen Rentenreform. In: Busch, Klaus (Hrsg.). Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa. Nomos: Baden-Baden, S. 179-202.
- Scherman**, Karl Gustaf (1996). Die Reform der Alterssicherung in Schweden: Hintergründe, Konzept und Auswirkungen. In: Deutsche Rentenversicherung, (1996), 1/2-12, 1996, 5/6, S. 356-366.

Schwarze, Uwe (2009). Die staatliche Regulierung privater Altersvorsorge. Die schwedische „Premiepension“ und die deutsche „Riester-Rente“ im Vergleich – Regina Arbeitspapier Nr. 30 (2009), Universität Bielefeld, Institut für Weltgesellschaft, Fakultät für Soziologie, Fakultät für Rechtswissenschaft. Abrufbar unter:

<http://www.uni->

[biele-](http://www.uni-)

[feld.de/%28en%29/soz/personen/Leisering/pdf/Arbeitspapier%2030_Schwarze_Schweden%20wohlfahrtsstaatliches%20Modell.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/%28en%29/soz/personen/Leisering/pdf/Arbeitspapier%2030_Schwarze_Schweden%20wohlfahrtsstaatliches%20Modell.pdf) (letzter Abruf am 9. September 2013).

Quelle:

Der Bericht „The Swedish Pension Agreement and Pension Reform“ (Ds 2009: 53) ist auf der Homepage des schwedischen Sozialministeriums abrufbar:

<http://www.government.se/content/1/c6/17/92/33/27d2c032.pdf> (letzter Abruf am 3. September 2013).

