ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Anderson, Karen M.

Research Report

Alterssicherungspolitik und organisierte Interessen in Schweden

WSI Study, No. 28

Provided in Cooperation with:
The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Anderson, Karen M. (2021) : Alterssicherungspolitik und organisierte Interessen in Schweden, WSI Study, No. 28, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/247653

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WSI
Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliches Institut

STUDY

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 28 · Oktober 2021 · Hans-Böckler-Stiftung

ALTERSSICHERUNGS-POLITIK UND ORGANISIERTE INTERESSEN IN SCHWEDEN

Karen M. Anderson

ZUSAMMENFASSUNG

Das schwedische Rentensystem wird oft als Vorbild für Rentenreformen herangezogen. Durch eine umfassende Reform wurde 1994/1998 das seit 1960 bestehende öffentliche System ersetzt. Das neue System beinhaltet unter anderem individuelle Investmentkonten und eine Garantierente. Das reformierte System verfügt zudem über automatische Stabilisatoren, die Zahlungsverpflichtungen und „Vermögenswerte“ ausbalancieren sollen. Durch sektorweite betriebliche Altersvorsorge werden die Leistungen des öffentlichen Systems aufgestockt. Die Study analysiert die Ursprünge des bestehenden Systems und die politischen Hintergründe sowie die Folgen der Reform. Es werden die Schwächen des vorherigen Systems dargestellt und auch der breite politische Konsens, der in den 1990er Jahren entstand und seither die Richtung der Reformen bestimmt. Außerdem wird die Funktion der betrieblichen Altersvorsorge im Sicherungssystem behandelt, die Rolle der Gewerkschaften im Reformprozess und die Beziehungen zwischen Arbeitsmarktentwicklung und Rentensystem.

Inhalt

1 Einleitung 3

2 Die Reform 1994/98 5

2.1 Warum Reform? Die ATP-Rente und ihre Schwächen 5

2.2 Der Weg zur Reform 10

3 Die Struktur des reformierten Rentensystems 13

3.1 Die Garantierente 15

3.2 Einkommensbezogene gesetzliche Renten 16

3.3 Finanzierung 18

3.4 Automatische Stabilisatoren 19

3.5 Betriebliche Altersversorgung 21

3.6 Die Größe des gesamten Rentensystems 22

3.7 Soziale und wirtschaftliche Folgen der Reform 23

3.8 Verteilungsaspekte der Reform 27

4 Die aktuelle Rentenpolitik 30

5 Bewertung 35

6 Das Rentensystem und der Arbeitsmarkt 37

6.1 Jüngste Arbeitsmarktentwicklung 37

6.2 Herausforderungen des Arbeitsmarktes für das Rentensystem 38

6.3 Ist Schweden „Best Practice“? 39

6.4 Renten- und Arbeitsmarktpolitik 39

7 Schlussfolgerungen 40

Literatur 41

1 Einleitung

Schweden wird häufig als Modell für eine umfassende Rentenreform hervorgehoben. Die ATP-Reform von 1959 verwandelte separate Programme für Angestellte in ein einheitliches Rentensystem für alle Beschäftigten, wodurch Lücken im Einbezug von Arbeiter:innen geschlossen wurden.[1]. Die ATP-Rente bot in Verbindung mit der allgemeinen, pauschalen Grundrente ein großzügiges Ruhestandseinkommen und integrierte alle Arbeitnehmer:innen und Selbstständigen in ein einheitliches System. In den 1980er Jahren zeigte das ATP-System jedoch Schwächen, insbesondere steigende Rentenausgaben und eine verringerte Fähigkeit, einen angemessenen Einkommensersatz für eine wachsende Zahl von Beschäftigten aus der Mittelschicht zu schaffen. Diese Schwächen setzen eine Rentenreform auf die politische Agenda und führten zu einer zwei Jahrzehnte andauernden Debatte über die Reform des Systems. In den 1990er Jahren wurde eine „Big Bang"-Reform unter nicht-sozialistischen wie auch sozialdemokratischen Regierungen auf der Grundlage einer sehr breiten, parteiübergreifenden Vereinbarung im schwedischen Parlament (*Riksdag*) verabschiedet. Die fünf (später sechs) Parteien, die hinter der Reform standen, bildeten eine „Pensionsgruppe", um künftige Anpassungen des Systems auszuhandeln. Diese Gruppe verhandelt auch heute noch die Parameter rentenpolitischer Reformen.

Das schwedische Rentensystem basiert sowohl auf einer gesetzlichen Rente als auch auf kollektiv organisierter betrieblicher Altersversorgung. Die Reform von 1994/1998 ersetzte das seit 1960 bestehende gesetzliche System (die einkommensbezogene ATP-Rente und die Grundrente) durch ein neues beitragsbezogenes (defined contributions (DC)) System. Heute besteht das reformierte gesetzliche Rentensystem aus einer Einkommensrente (*inkomstpension*) auf der Grundlage fiktiver Beiträge (notional defined contributions, NDC), obligatorischen beitragsbezogenen, individuellen Anlagekonten (Prämienrente, *premiepension*) sowie einer Mindestrente (Garantierente, *garantipension*) um Personen mit unzureichenden gesetzlichen Rentenansprüchen vor Armut zu schützen. Die Reform von 1994/98 änderte auch die Verwaltungsstruktur der gesetzlichen Renten: Die Einkommensrenten und die Prämienrentensysteme werden von staatlichen Agenturen verwaltet und sind nicht Teil des Staatshaushalts. Im Gegensatz dazu ist die Grundversorgung (Garantierente und einkommensgeprüfte Zuschläge) Teil des Staatshaushalts. Der sehr hohe Grad der Tarifbindung bedeutet, dass vier sektorweit ausgehandelte betriebliche Altersversorgungssysteme (*avtalspensioner)* etwa 88 % der Beschäftigten abdecken und Durchschnittsverdienern eine Rentenaufstockung von etwa 10 % bieten. Individuelle private Renten spielen bei der Altersvorsorge keine wichtige Rolle. Das reformierte Rentensystem umfasst auch automatische Stabilisatoren, die sicherstellen, dass (fiktive) Pensionsverbindlichkeiten sowie fiktive und kapitalgedeckte Vermögenswerte in Balance bleiben. Diese automatischen Stabilisatoren stellen sicher, dass das System der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber widerstandsfähig bleibt.

[1] ATP: Allmän Tilläggspension; allgemeine Zusatzrente, s. u. Abschnitt 2.1

Im Gegensatz zu den meisten gesetzlichen Systemen in der EU stützt sich das schwedische System auf eine Mischung aus Umlagefinanzierung (pay-as-you-go, PAYGO) und Kapitaldeckung. Die AP-Fonds (*Allmänna pensionsfonderna*), die bei der Einführung des ATP-Systems in den frühen 1960er Jahren eingerichtet wurden, bleiben als Pufferfonds im neuen System bestehen, mit einem Vermögen von rund 29 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Ende 2018). Die ATP-Beiträge wurden höher als versicherungsmathematisch notwendig festgesetzt, um finanzielle Reserven aufzubauen, die in die heimische Wirtschaft, insbesondere in den Wohnungssektor, investiert werden konnten. Seit 2001 investieren die vier AP-Fonds in eine Reihe von Finanzanlagen, wobei die vier Fonds unterschiedliche Mischungen von Anlagen aufweisen. Das neue Prämienrentensystem umfasst Vermögenswerte in Höhe von etwa 32% des BIP (Ende 2020; Pensionsmyndigheten 2021a). Kollektiv ausgehandelte betriebliche Altersversorgungssysteme stützen sich stärker als das gesetzliche System auf Kapitaldeckung, wobei die Vermögenswerte etwa 2.924 Mrd. SEK bzw. 60% des BIP betragen (Ende 2018; Pensionsmyndigheten, 2020).

Ziel des reformierten Rentensystems ist es, angemessene Altersrenten zu gewährleisten und die Arbeitsmarktbeteiligung zu fördern. Wie weiter unten erläutert, sah das 1960 eingeführte alte ATP-System Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen vor, die jedoch entweder radikal reformiert wurden (Hinterbliebenenleistungen) oder auf andere Zweige des Sozialversicherungssystems (Invalidität) übertragen wurden. Darüber hinaus erlaubt das reformierte System keinen vorzeitigen Ruhestand. Es gibt ein Mindestrentenalter für die Garantierente (65 Jahre), aber es gibt kein Standardrentenalter für die Einkommensrente; ein Ruhestand ist ab 62 Jahren möglich.[2] Die beitragsbezogene Struktur der Einkommensrente und der Prämienrente soll die Verknüpfung zwischen lohnabhängigen Beiträgen und Rentenleistungen stärken, während das Ziel der Garantierente und der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen darin besteht, Personen mit unvollständigen Beschäftigungsbiografien eine Grundversorgung *(grundskydd)*) zu gewähren.

Dieser Bericht analysiert die Ursprünge des reformierten Rentensystems, die politischen Verhandlungen, die zu seiner Einrichtung führten, und soziale und politische Folgen der Reform. Der Bericht erörtert auch die Schwächen des bestehenden Systems sowie den politischen Kompromiss, der in den 1990er Jahren in Bezug auf die Reform entstanden ist. Der Bericht untersucht ebenfalls die Rolle der betrieblichen Altersversorgung im gesamten Alterssicherungssystem, die Rolle der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Reform und die Verbindungen zwischen der Entwicklung des Arbeitsmarktes und dem Rentensystem.

[2] Im Jahr 2019 wurden Maßnahmen verabschiedet, durch die das Mindestrentenalter von 61 auf 62 Jahre angehoben wird. Personen, die 1958 oder davor geboren sind, können weiterhin mit 61 in den Ruhestand gehen.

2 Die Reform 1994/98

Die Reform von 1994/98 zielte darauf ab, politische und finanzielle Nachhaltigkeit in der Alterssicherung zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Dies bedeutet, dass ein möglichst breiter politischer Konsens das reformierte Rentensystem untermauern und dass die Ausgestaltung des Rentensystems seine langfristige finanzielle Tragfähigkeit gewährleisten sollte.

Das reformierte Rentensystem ist *politisch nachhaltig,* weil es auf einem Kompromiss beruht, der fast alle Parteien umfasst, die im Reichstag vertreten sind. Der ursprüngliche Kompromiss umfasste die Sozialdemokratische Partei (*Sveriges socialdemokratiska arbetareparti*, SAP), die Zentrumspartei (*Centerpartiet*), die Liberale Partei (*Liberalerna*), die Christlich-Demokratische Partei (*Kristdemokraterna*) und die Konservative Partei (*Moderaterna*). Diese fünf Parteien stellten 1994 und 1998 80 % der Sitze im Reichstag. Nachdem die Reform Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre umgesetzt worden war, bildeten die fünf Parteien eine „Pensionsgruppe“ (*Pensionsgruppen*), um die Auswirkungen der Reform zu überwachen und notwendige Änderungen auszuhandeln. Alle fünf Parteien waren sich einig, dass Änderungen des reformierten Rentensystems die Zustimmung aller Mitglieder der Pensionsgruppe erfordern würden (Anderson und Immergut, 2007). Die Grünen (*Miljöpartiet de Gröna*) sind 2014 der Pensionsgruppe beigetreten. Nur die rechtspopulistischen Schwedendemokraten (*Sverigedemokrater*) und die Linkspartei (*Vänsterpartiet*) stehen außerhalb der Pensionsgruppe.

Die Suche nach einem politischen Konsens über das Rentensystem wurzelt in gescheiterten Reformversuchen in den 1980er Jahren und Veränderungen in der Wahlkampfpolitik. Das Rentensystem, insbesondere das alte einkommensbezogene ATP-System, gilt weithin als Krönung der sozialdemokratischen Reformpolitik. Dieser Erfolg war jedoch das Ergebnis eines langwierigen, intensiven und erbitterten politischen Konflikts in den 1950er Jahren, der in den 1959 beschlossenen Gesetzen gipfelte, die das ATP-System schufen. Die Wähler:innen gingen viermal in vier Jahren an die Urnen, um über Rentenfragen abzustimmen (drei Parlamentswahlen 1956, 1958 und 1960 und ein Referendum 1957), und die endgültige Gesetzgebung wurde mit hauchdünnem Vorsprung verabschiedet. Das Vermächtnis dieses langen und konfliktreichen Prozesses war in den 1990er Jahren die weit verbreitete Auffassung, dass politische Konflikte über Renten um jeden Preis vermieden werden sollten, und diese Ansicht wurde sowohl von den Mitte-Links- als auch von den Mitte-Rechts-Parteien geteilt (Anderson, 2018; Lundberg, 2003).

2.1 Warum kam es zur Reform? Die ATP-Rente und ihre Schwächen

Das reformierte Rentensystem ersetzt das 1960 eingeführte ATP-System. Die ATP brach mit der bisherigen Rentenpolitik, indem sie ein gesetzliches einkommensbezogenes Rentensystem basierend auf der Leistungsformel „beste 15 aus 30 Jahren Erwerbsbeteiligung“ errichtete. Die neue ATP ersetzte nicht die bestehende Grundrente *(folkpension)* und bedürftigkeitsgeprüfte Zuschläge; stattdessen würden die ATP-Renten das Einkommen über dem relativ niedrigen Niveau der Grundrente absichern. Hintergrund der ATP-Reform war die ungleiche Abdeckung mit einkommensbezogenen Renten. In der frühen Nachkriegszeit genossen öffentliche und andere Angestellte großzügige Betriebsrenten, während die Mehrheit der Arbei-

ter:innen, vor allem in der Industrie, nur Zugang zur pauschalen Grundrente hatte. Metallarbeiter:innen, die später vom Gewerkschaftsbund *(Landsorganisation*, LO) unterstützt wurden, waren die erste Arbeitergruppe, die einkommensbezogene Renten zu gleichen Bedingungen wie Angestellte forderte (Molin,1965; Heclo 1974).

Als das ATP-System 1960 eingeführt wurde, zahlten die Arbeitgeber einen Beitrag in Höhe von 3 % der Löhne in das System ein, aber dieser Beitragssatz stieg rasch an und erreichte 1970 10 % und 13 % in den 90er Jahren (ab 1982 gab es keine Einkommensobergrenze für Beiträge mehr). Die Arbeitgeberbeiträge finanzierten auch einen großen Teil der Kosten der Grundrente: 5,66 % des Lohns wurden zur Finanzierung der Grundrente eingesetzt (der Beitrag betrug 3,3 % des Lohns im Jahre 1974 und erreichte 1989 einen Höchststand von 9,45 %, bevor er 1999 im Rahmen der Rentenreform 1994/98 schrittweise abgeschafft wurde). Es ist wichtig zu beachten, dass für die Lohnempfänger:innen unsichtbare Arbeitgeberbeiträge (sie wurden nicht auf den Lohnabrechnungen verzeichnet) bis Ende der 1990er Jahre weitgehend die Ausgaben der Sozialversicherung finanzierten. Dazu gehörten die Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die Elternversicherung und die Arbeitsunfallversicherung. In den 1990er Jahren wurde das Volumen der Arbeitgeberbeiträge von Arbeitgebern und ihren politischen Verbündeten sowie vielen Ökonom:innen heftig kritisiert, weil sie die Lohnkosten in die Höhe trieben (siehe z. B. Svenska Arbetsgivareföreningen, 1990). Dieser Aspekt wird weiter unten noch ausführlicher behandelt.

Im Kasten 1 sind die Leistungsregeln für die ATP-Rente dargestellt. Die Lohnempfänger:innen erzielten Rentenansprüche auf Grundlage ihrer besten 15 aus 30 Jahren Arbeitsmarktteilnahme bis zu einer Obergrenze, die ungefähr 70-80 % des Durchschnittslohns entsprechen sollte. Diese Formel sollte Frauen sowie Angestellten jeden Geschlechts zugutekommen, die tendenziell weniger Jahre arbeiten und in ihren späteren Beschäftigungsjahren ein schnelleres Lohnwachstum erleben. Die 15/30-Regel war das primäre Zugeständnis an die Angestellten, um die Unterstützung der TCO (Gewerkschaftsbund für Angestellte) für die ATP-Reform 1959 zu erhalten (Anderson, 2001).

Als das ATP-System 1960 eingerichtet wurde, entwickelte die schwedische Politik ein Berechnungsinstrument, das als „Basisbetrag“ (*basbelopp*) bezeichnet wird, als Grundlage für die Bestimmung der Höhe der Grundrente und die Berechnung der ATP-Rentenpunkte. Der Wert des Basisbetrags wurde jährlich an die Inflation angepasst.[3] Das Grundprinzip des ATP-Systems bestand darin, dass es Einkommen oberhalb des Niveaus der Grundrente absichern sollte. Ab 1968 war der Wert der Grundrente für eine alleinstehende Person auf 90 % eines Basisbetrags und für Paare auf 140 % des Basisbetrags (d. h. 70 % eines Basisbetrags pro Person) festgesetzt worden; das Niveau für Singles wurde später auf 96 % eines Basisbetrags erhöht. Das ATP-System versicherte Einkommen zwischen einem und 7,5 Basisbeträgen. Dies bedeutete, dass die maximale Anzahl von ATP-Punkten, die ein:e Lohnempfänger:in pro Jahr ansammeln konnte, 6,5 betrug (ein Punkt entsprach einem Basisbetrag). Bei der Verrentung würde ein:e Lohnempfänger:in automatisch einen Betrag in Höhe von 96 % eines Basisbetrags aus der Grundrente erhalten. Die ATP-Rente wurde

[3] 1957 wurde der Grundbetrag zum ersten Mal verwendet und auf 4.000 SEK festgesetzt. Siehe Elmér 1971, S. 199.

berechnet, indem der Anteil der erforderlichen Jahre (mindestens 30 für eine volle Rente) mit durchschnittlichen im Erwerbsleben erworbenen Rentenpunkten und dem aktuellen Wert eines Basisbetrags multipliziert wurde. Diese Zahl wurde dann mit 60 % multipliziert (siehe Textbox 1). Die nachstehende Abbildung 1 zeigt die gesamte Struktur des Rentensystems von 1960-2003.

Textbox 1:
Berechnung des ATP und der Grundrente für eine:n Arbeitnehmer:in mit 40 Jahren mit Durchschnittslohn, bei Renteneintritt 1992

Basisbetrag im Jahre 1992 = SEK 33.700
Durchschnittlicher Jahreslohn im Jahre 1992 = SEK 176.400 (Zahlen vorhanden auf scb.se)
Durchschnittlicher Jahreslohn 1992 = 70 % der ATP-Einkommensobergrenze oder etwa 5,3 Basisbeträge

40 Jahre Beschäftigung; höchste Verdienstjahre mit durchschnittlich versichertem Verdienst (5,3 Punkte pro Jahr)

[30/30 x 5.3 x SEK 33,700] = SEK 178,610
60 % x SEK 178,610 = SEK 107,166

Die ATP-Rente beträgt etwa 60 % des Durchschnittslohns (SEK 176.400). Wenn 96 % der Grundrente für eine:n alleinstehende:n Rentner:in hinzukommen, entspricht der Gesamtbetrag (32.352 SEK + SEK 107.166) 139.518 SEK oder etwa 79 % der 15 "besten" Jahre des Versicherten (d. h. das Durchschnittsgehalt jedes Jahr).

Ein:e verheiratete:r Rentner:in würde 78,5 % eines Grundbetrags für die Grundrente (0,785 x 33.700 = 26.454 SEK) erhalten, wodurch sich die Gesamtrente auf 107.166 SEK + 26.454 SEK = 133.620 SEK oder etwa 75 % des Durchschnittslohns beläuft.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Einkommensobergrenze an die Inflation (mittels des Basisbetrags) und nicht an die Löhne gekoppelt wurde. Dies sollte sich langfristig als große Schwäche erweisen (siehe unten), wurde aber damals als vernünftig und effektiv angesehen. Die Beiträge zum ATP-System wurden zunächst höher als die Rentenkosten angesetzt und das überschüssige Kapital in den staatlichen AP-Fonds angesammelt. Die ATP-Rente und die bestehende Grundrente *(folkpension*) beliefen sich zusammen etwa 65 % des Durchschnittslohns für den typischen Lohnempfänger. Nach den großzügigen Übergangsregeln würde das System Anfang der 90er Jahre zur Reife gelangen. Auch die AP-Fonds wuchsen schnell; 1992 betrugen deren Mittel 512 Mrd. SEK oder 35 % des BIP. Darüber hinaus trugen vier branchenweite betriebliche Altersversorgungssysteme mit etwa zehn Prozentpunkten zur Ersatzquote für Durchschnittsverdiener:innen bei und versicherten Verdienste über der Obergrenze für überdurchschnittliche Bezieher:innen.

Das ATP-System umfasste auch Vorkehrungen für Invaliditätsrenten (*förtidspensioner*) und Familienrenten (*familjpensioner*). Für Arbeitnehmer:innen, deren Arbeitsfähigkeit aufgrund einer körperlichen Behinderung vor Erreichen des Rentenalters eingeschränkt wurde, gab es Invaliditätsrenten. Die Familienrenten umfassten sowohl eine Witwenrente (*änkepension*) bis zum Rentenalter als auch eine bis zum Erreichen der Volljährigkeit gewährte Kinderrente (*barnpension*). Das ATP-System wurde nach seiner

Gründung auch mehrmals geändert, um es mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen in Einklang zu bringen. In den siebziger Jahren wurde geregelt, dass auch Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosen- und Elternversicherung die Rente steigern. Es wurden jedoch keine Beiträge für diese Rentenansprüche entrichtet. 1976 wurde die Teilrente (*delpension*) eingeführt (durch einen kleinen Arbeitgeberbeitrag finanziert), und 1982 wurden Eltern Jahre der Betreuung von Kindern unter drei Jahren analog z Teilnahme am Arbeitsmarkt bei den ATP-Leistungen gutgeschrieben. Ab 1990 wurde die lebenslange Hinterbliebenenrente schrittweise abgeschafft (SOU, 1994a, S. 21).

Die ATP-Reform markierte einen Wendepunkt in der schwedischen Politik und der sozialdemokratischen Strategie, weil sie eine Verlagerung von einer steuerfinanzierten Sozialversicherung wie der Grundrente hin zu einkommensabhängigen Leistungen darstellte, die durch Arbeitgeberbeiträge finanziert wurden. Die Einführung des ATP-Systems verhinderte jedoch nicht, dass Pauschalrenten und bedürftigkeitsgeprüfte Zuschläge weiter gebraucht wurden. Rentner:innen mit unzureichenden durch Erwerbsarbeit erworbenen Rentenansprüchen konnten die pauschale Grundrente beziehen, die die Kommunen mit bedürftigkeitsgeprüften Zuschlägen (*pensionstillägg*) ergänzen konnten, die an die örtlichen Lebenshaltungskosten und Wohnungszulagen (*kommunala bostadstillägg*) angepasst wurden (Elmér, 1971).

Abb. 1: Das schwedische Pensionssystem von 1960 bis 2003

<table>
<tr><td rowspan="2">Kollektiv ausgehandelte Betriebsrente</td><td>Betriebsrente Privatsektor Angestellte</td><td>Betriebsrente Privatsektor Arbeiter:innen</td><td>state employees occ pension</td><td>Betriebsrente Staats-bedienstete</td><td colspan="2">Selbstständige und Arbeitnehmer:innen, die nicht unter den Tarifvertrag fallen</td></tr>
<tr><td colspan="5">ATP
• einkommensabhängige Altersrente
• Hinterbliebenenrente
• Invaliditätsrente</td><td>Personen ohne Arbeits-einkommen</td></tr>
<tr><td>Gesetzliche Renten</td><td colspan="6">Grundrente
• Grundrente
• Rentenzuschlag
• Städtischer Wohnzuschlag
• Zuschlag für Frauen
• Spezieller kommunaler Wohnzuschlag
• Unterstützung für Behinderte
• Sonderrentenzuschlag</td></tr>
</table>

Quelle: Elmér, 1971; 1989.

WSI

In den 80er Jahren wiesen Ökonom:innen und Versicherungsmathematiker:innen auf wachsende Schwächen im ATP-System hin, insbesondere auf die steigenden Kosten der Leistungen im Verhältnis zu den Beitragseinnahmen und die steigende Zahl der Lohnempfänger:innen mit einem Einkommen über der ATP-Obergrenze (bis 1992 lag die Obergrenze bei etwa 70 % der Durchschnittslöhne und wurde an die Inflation, und nicht an die Löhne gekoppelt; daher wurden der Basisbetrag und der Nominalwert der Renten ebenfalls an die Inflation gekoppelt; siehe Kasten 1). Die Abhängigkeit der ATP von inflationsbasierter Indexierung wurde ebenfalls als gravierende Schwäche identifiziert. Das ATP-System war nicht für einen Kontext des niedrigen Wirtschaftswachstums, der steigenden Lebenserwartung und der langen Perioden steigender Reallöhne konzipiert worden, was bedeutete, dass es eine wachsende Kluft zwischen Löhnen und Renten gab (Lindbeck, 1992; Bröms, 1990). Auch die Struktur der Finanzierung der Grundrente und des ATP-Systems stießen auf heftige Kritik. Seit 1982 reichten die ATP-Beiträge nicht mehr aus, um die Ausgaben zu finanzieren, und die Kluft vergrößerte sich in den 90er Jahren aufgrund der Wirtschaftskrise von 1991-1995. Darüber hinaus sagten Expert:innen des Reichsversicherungsamtes politisch untragbare Erhöhungen künftiger Beiträge und die rasche Erschöpfung der AP-Mittel voraus (Riksförsäkringsverket, 1987). Einnahmeausfälle im Grundversorgungssystem verschärften auch die Haushaltsdefizite, da der Staat größere Anteile an der Finanzierung für dieses System übernahm.

Die Kritiker:innen des Rentensystems konzentrierten sich auch auf die Aufteilung der Rentenbeiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer:innen. Als die Arbeitgeberbeiträge eingeführt wurden, wurde dies als Sieg für die Arbeiterbewegung gewertet. In den 1990er Jahren wurde dieser Aspekt der Rentenfinanzierung jedoch von denjenigen angegriffen, die argumentierten, dass die Unsichtbarkeit der Rentenbeiträge für die Lohnempfänger:innen die Forderungen nach höheren Löhnen und besseren Rentenleistungen befeuere. Die Sichtbarkeit der Rentenbeiträge für die Arbeitnehmer:innen war ein wichtiges Thema im Rentenreformprozess, auch wenn dies die tatsächliche Höhe der gezahlten Beiträge nicht ändern würde (siehe z. B. Svenska Arbetsgivareföreningen, 1990).

Die Ausweitung der Einkommensarten, aus denen Ansprüche auf Renten folgten, trug auch zu den Finanzierungsproblemen der ATP bei. In den 1970er und frühen 1980er Jahren führten das Krankengeld, die Arbeitslosenversicherung, die Elternversicherung und die Jahre, die mit Betreuung von Kindern verbracht wurden, zu Rentenpunkten, die jedoch insofern „nicht finanziert“ wurden, da für diese Rentenansprüche keine Beiträge gezahlt wurden. Darüber hinaus schaffte die regierende SAP 1982 die Beitragsgrenze ab (für Einkommen oberhalb der diese Grenze wurden jedoch keine Rentenansprüche erworben). Diese politischen Anpassungen zusammen mit der Struktur der Obergrenze, der Indexierungsformel (beste 15 aus 30 Jahren) und den Auswirkungen des Wirtschaftswachstums in den ersten drei Jahrzehnten der Existenz der ATP veränderten die Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen erheblich. In den 80er Jahren stiegen die Einkommen aufgrund der Auswirkungen des Wirtschaftswachstums schneller als die Leistungen, so dass der Steueranteil der ATP (der Anteil der Beiträge, aus denen keine Rentenansprüche folgten) zunahm, als das System alterte (Ståhlberg, 1993, S. 85). Da immer mehr Einkommen die Beitragsgrenze überstiegen, begann ATP eher wie eine größere Grundrente als ein einkommensabhängiges Rentensystem zu funktionieren. Nach den Berechnungen von Ståhlberg (1993, S. 87) aus den frühen 1990er

Jahren hätten bei einer jährlichen Wirtschaftswachstumsrate von 2 % bis 2025 75 % der Männer und 50 % der Frauen Einkommen gehabt, die über der Obergrenze lagen und für die sie keine Leistungen erhalten würden.

Schließlich machte die großzügige Leistungsformel der ATP das System besonders sensibel für den demografischen Wandel und den Wandel des Arbeitsmarktes. Insbesondere die Verringerung der Arbeitszeit bedeutete, dass die Lohnabhängigen weniger zum System beitrugen und die Einkommensbasis schwächten. Die großzügige 15/30-Leistungsformel der ATP hatte zur Folge, dass viele Arbeitszeitverkürzungen nicht zu reduzierten Rentenansprüchen führten, was ein dauerhaftes Defizit im ATP-System hervorrief.

Insgesamt war die ATP-Reform insofern enorm erfolgreich, als sie die gesetzliche einkommensbezogene Altersvorsorge auf alle Lohnempfänger:innen und Selbstständigen ausdehnte. Die öffentliche Unterstützung für das Rentensystem war sehr hoch, und die sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaftsverbände konnten die Reform als ihre Errungenschaft beanspruchen. Die Konstruktion der ATP führte jedoch zu unbeabsichtigten negativen Auswirkungen, insbesondere die Koexistenz dauerhafter Defizite (die durch die Einnahmen aus den AP-Fonds abgedeckt wurden) und die schwindende Fähigkeit des Systems, alle Einkünfte gut bezahlter Arbeiter:innen zu versichern. Diese unbeabsichtigten Auswirkungen waren der Hintergrund für einen langwierigen politischen Kampf um die Reform des Systems.

2.2 Der Weg zur Reform

Als das ATP-System Anfang der 80er Jahre gereift war, waren seine Schwächen relativ gut bekannt. Die meisten Expert:innen waren sich einig, dass Schlüsselelemente des Systems schwer erhalten werden könnten, wenn die großen Alterskohorten der in den 1940er Jahren Geborenen, in den Ruhestand zu gehen beginnen würden. Der demografische Wandel dominierte jedoch die Reformdebatten nicht wie in Deutschland, denn relativ hohe Fruchtbarkeitsraten (1,74 im Jahr 1985) in Verbindung mit einer hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen führten dazu, dass künftige Abhängigkeitsquoten nicht als untragbar angesehen wurden. Darüber hinaus konnten die Einnahmen aus den AP-Fonds die Beitragsdefizite ausgleichen. Stattdessen waren die Hauptsorgen die Finanzierungskonstruktion der ATP sowie deren Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot.

Trotz der großen Popularität des Rentensystems kritisierten die Arbeitgeber und ihre politischen Verbündeten die Höhe der Grundrente und der ATP-Beiträge heftig und argumentierten, dass hohe Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors ernsthaft gefährdeten. Darüber hinaus kritisierten die Arbeitgeber die Rolle des Rentensystems bei der Verringerung der nationalen Ersparnisse und die Anhäufung öffentlich kontrollierten Kapitals in den AP-Fonds. Die damalige sozialdemokratische Regierung befand sich angesichts des sich abzeichnenden Konsenses über die Schwächen der ATP eindeutig in der Defensive. Sie setzte 1984 dennoch eine offizielle Untersuchungskommission ein, welche die Struktur und Leistung des Rentensystems analysieren und notwendige Reformen vorschlagen sollte. An der Rentenkommission (*Pensionsberedningen*) nahmen Vertreter:innen der wichtigsten politischen Parteien sowie Expert:innen der Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände, der Rentnerverbände und der zuständigen Ministerien teil (siehe SOU, 1990).

Die Pensionskommission arbeitete fünf Jahre lang und war sich weitgehend über die hauptsächlichen Schwächen des Systems einig, insbesondere über die schwindende Fähigkeit der ATP, Einkommensersatzleistungen speziell für Durchschnittsverdiener zu erbringen. Aufgrund des Verhältnisses zwischen dem ATP-System und der Grundrente und den bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für einkommensschwache Rentner:innen erhielt eine Person mit Grundrente und keinen ATP-Punkten eine Rente, die in etwa der ATP-Rente eines Industriearbeiters/einer Industriearbeiterin entsprach. Darüber hinaus bedeutete die unbeabsichtigte Schwächung der Einkommensersatzfunktion der ATP, dass sich Arbeitnehmer:innen mit mittleren und höheren Einkommen auf betriebliche und private Renten würden stützen müssen.

Trotz der Übereinstimmung, dass eine Reform notwendig sei, konnte sich die Rentenkommission nicht auf ein konkretes Reformkonzept einigen. Stattdessen wurden im Bericht der Kommission mehrere mögliche Reformoptionen genannt: Verschärfung der Verknüpfung zwischen Beiträgen und Leistungen, vielleicht durch Erhöhung der Zahl der Mindestqualifikationsjahre und des Bezugszeitraums für die Leistungsformel (d. h. beste 20 von 40 Jahren), sowie Indexierung der Rentenrückstellungen und der Auszahlungen entsprechend dem Wirtschaftswachstum und nicht der Inflation. Als der Bericht zur Stellungnahme verbreitet wurde, hielten viele der Gruppen, die Kommentare abgaben, die vorgeschlagenen Änderungen für unzureichend und äußerten ihren Wunsch nach einer substanziellen Reform. Fast alle Organisationen, die den Bericht kommentierten, sprachen sich für ein stärker versicherungsmathematisches ATP-System aus. Nur die Rentnergruppen sprachen sich gegen eine Änderung der Leistungsindexierung aus (SOU, 1990).

Die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften waren besonders besorgt hinsichtlich der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit des Rentensystems. Wenn das ATP-System keine angemessene Altersvorsorge für die Arbeiter- und Mittelschicht bieten könne, würde es an Legitimität verlieren. Wieder waren die Hauptsorgen vor allem die Auswirkungen der ATP auf das Arbeitskräfteangebot und ihre Fähigkeit, die Einkommen derjenigen Arbeitnehmer:innen zu versichern, die Durchschnittslöhne oder leicht über dem Durchschnittslohn liegende Einkommen hatten. Der Gewerkschaftsbund (LO) unterstützte weitgehend die Empfehlungen der Rentenkommission, insbesondere die Anhebung der Einkommensobergrenze und die engere Ankopplung der Renten an das Wirtschaftswachstum. Der Verband der Angestelltengewerkschaften (TCO) lehnte jedoch jede Abweichung von der 15/30-Regel für die Leistungsberechnung ab (SOU, 1990).

Durch Verschiebungen bei den Wahlergebnissen wurde die politische Pattsituation bei der Rentenreform aufgelöst. Die SAP wurde nach einem knappen Wahlausgang 1991 abgelöst, aber die Parteispitze stimmte einer Kooperation mit den vier Regierungsparteien bei einer umfassenden Rentenreform zu. Die Regierung und die SAP bildeten 1991 eine Parlamentsgruppe unter der Leitung des liberalen Sozialministers; die SAP stellte zwei Mitglieder, die anderen Parteien jeweils ein Mitglied. Dies war der Beginn der Pensionsgruppe, die weiterhin über die Parameter des Rentensystems verhandeln sollte.

Die Fünf-Parteien-Gruppe einigte sich im Juni 1994 auf die Grundsätze für das reformierte Rentensystem. Zusatzrenten würden obligatorisch und universell bleiben, aber die Leistungsformel änderte sich erheblich: Eine beitragsbezogene Lebenseinkommensformel würde die leistungsbezogene 15/30-Formel der ATP ersetzen. Ein:e Durchschnittsverdiener:in würde weiterhin eine Rente in Höhe von etwa 65 % seines letzten Gehalts beziehen. Die lohnbezogenen Beiträge blieben stabil bei 18,5 % des zu einer Rente berechtigenden Einkommens, würden aber von jetzt an unter Arbeitgebern und Arbeitnehmer:innen aufgeteilt. Die Arbeitnehmer:innen wurden für die Einführung individueller Rentenbeiträge nicht entschädigt, da Arbeitgeber und Gewerkschaften über lohnpolitische Autonomie verfügen. Die Arbeitnehmer:innen erhielten jedoch eine gewisse Vergütung über das Steuersystem (den individuellen Beitrag aus den Bruttolöhnen) und über Tarifverhandlungen. Eine wichtige Neuerung war die Einführung obligatorischer individueller Anlagekonten (Prämienrente): 2,5 Prozentpunkte der Beiträge würden auf individuelle Konten fließen, wobei Rentensparer:innen ihre eigenen Anlagen aus einer Reihe von genehmigten Optionen wählen können (16 Prozentpunkte gingen an die Einkommensrente). Eine staatliche Behörde würde die einzelnen Anlagekonten verwalten. Die 1998 unter einer SAP-Minderheitsregierung verabschiedeten Rechtsvorschriften enthalten die detaillierten Regeln für die Prämienrücklagen und den Übergang zum neuen System (Anderson, 2001; Anderson und Immergut, 2007). Eine neue Garantierente würde die alte Grundrente ersetzen, und im Gegensatz zur Einkommensrente würde sie an die Inflation gekoppelt sein (SOU, 1994a).

Die Änderungen in der Politik sollten finanziell nachhaltige Renten schaffen. Aber auch die politische Nachhaltigkeit war ein zentrales Anliegen. Alle Teilnehmer:innen waren sich einig, dass die Vermeidung politischer Konflikte unerlässlich sei und fühlten sich verpflichtet, eine gemeinsame Basis zu finden, die es allen Parteien ermöglichen würde, eine Art Sieg zu beanspruchen: Die SAP konnte behaupten, dass die Reform das ATP-System stabilisiert habe, um es fit für die Zukunft zu machen, und die vier nicht-sozialistischen Parteien konnten wichtige Gewinne beanspruchen (für Details siehe Anderson und Immergut, 2007). Alle vier nicht-sozialistischen Parteien wollten die Größe und den Einfluss der AP-Fonds reduzieren, eine Art individuelle Prämienrücklage einführen, die 15/30-Regel durch eine Leistungsformel, die das Lebenseinkommen berücksichtigt, ersetzen und von der Leistungs- zur Beitragsorientierung wechseln. Die SAP musste Kompromisse bei der Prämienrente und der reduzierten Rolle der AP-Fonds eingehen. Die Rahmengesetzgebung zu den Grundsätzen des neuen Rentensystems wurden im Juni 1994 angenommen. 1998 wurden durch die Gesetzgebung die Hauptelemente der Reform festgelegt und das neue System war 2001 einsatzfähig.

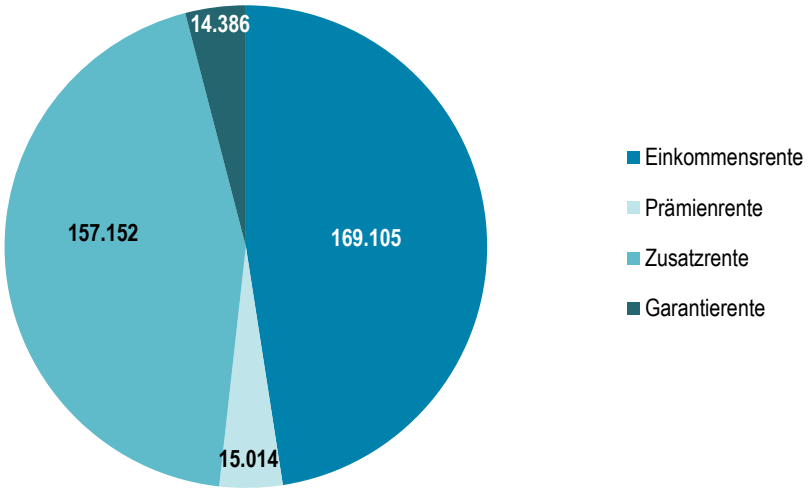
3 Die Struktur des reformierten Rentensystems

Das reformierte Rentensystem gilt für Personen, die 1954 und später geboren wurden. Die 1938-1953 Geborenen unterliegen Übergangsregelungen, und diejenigen, die vor 1938 geboren wurden, fallen weiterhin unter das alte ATP-System. Die ersten Rentenzahlungen aus dem neuen System erfolgten im Januar 2001. Wie Abbildung 2 zeigt, ging 2019 die Hälfte der Rentenzahlungen an Rentner:innen, die (zumindest teilweise) unter die alten ATP-Regeln fielen. Wie im alten ATP-System sind alle Personen mit Arbeitseinkommen (Arbeitnehmer:innen, Beamte, Selbstständige) in das gesetzliche Rentensystem einbezogen. Das bedeutet, dass alle Gruppen auf dem Arbeitsmarkt im Rentensystem gleichbehandelt werden.

Schwedische Politiker:innen beschreiben das Rentensystem in der Regel als eine pyramidenförmige Struktur (siehe Abbildung 3). Der breite untere Teil zeigt die staatliche Rente: Die Garantierente bietet eine Grundsicherung für Personen mit unzureichenden einkommensbezogenen Rentenansprüchen, die Einkommensrente bietet fiktive beitragsbezogene (NDC, notional defined contributions) Renten auf der Grundlage des Lebenseinkommens und die Prämienrente bietet eine Zahlung, die auf Erträgen aus individuellen Anlagekonten basiert. Darüber hinaus decken vier branchenweite betriebliche Altersversorgungssysteme 90 % der Beschäftigten ab. Die private Altersvorsorge ist relativ unwichtig.

Bevor die Einzelheiten des neuen Systems erörtert werden, müssen einige zentrale Konzepte erläutert werden. Wie bereits erwähnt, werden die Beiträge und Leistungen mit einem Rechnungsinstrument berechnet, das als „Basisbetrag“ (*basbelopp*) bekannt ist und 1960 im Rahmen der ATP-Reform eingeführt wurde. Das reformierte Rentensystem basiert auf zwei Varianten: dem „Preisbasisbetrag“ (PBA; *prisbasbelopp*), der mit den Preisen, und dem „einkommensbezogenen Basisbetrag“ (IBA; *inkomstbasbelopp*), der mit den Löhnen indexiert wird. Der PBA gilt für die Garantierente und der IBA für die Einkommensrente. Im Jahre 2020 betrug ein PBA 47.300 SEK und ein IBA 66.800 SEK. Im Jahr 2019 betrug der Durchschnittslohn (35.300 SEK pro Monat) etwa 82 % der Einkommensgrenze (43.309 SEK pro Monat).

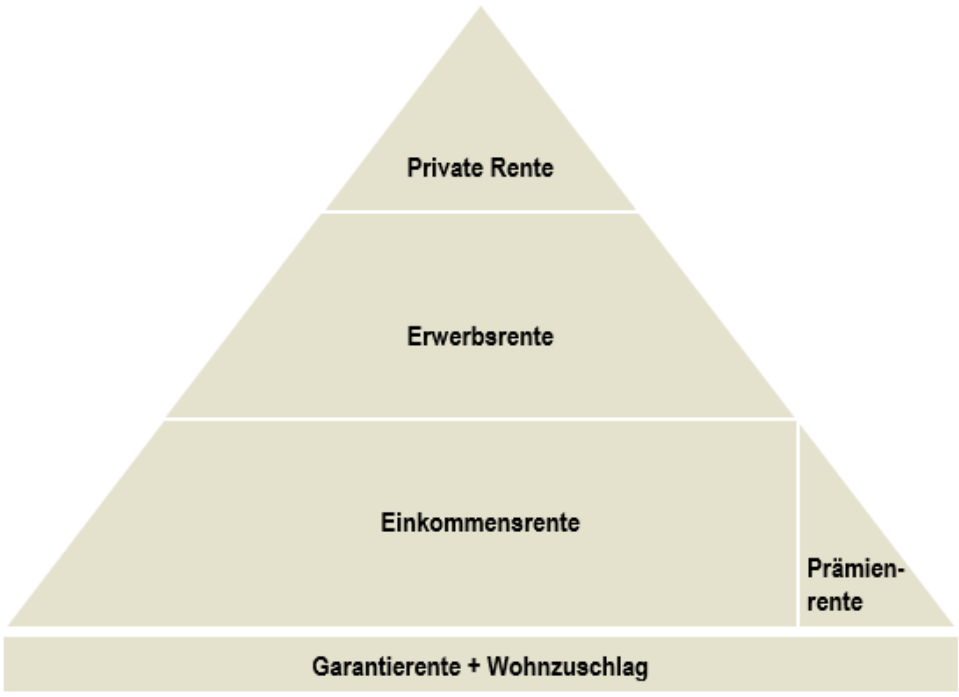
Abb. 2: Rentenzahlungen 2020, in Millionen SEK



Quelle: Pensionsmyndigheten, 2021b, S. 25

WSI

Abb. 3: Struktur des schwedischen Rentensystems



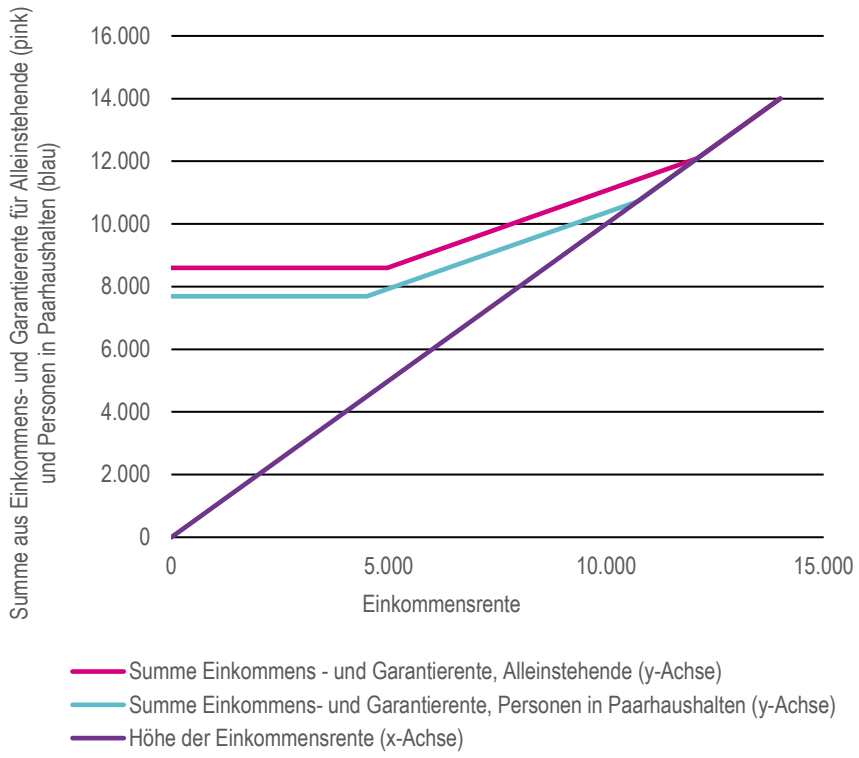
Quelle: nach Pensionsmyndigheten, 2021a

WSI

3.1 Die Garantierente

Die Garantierente ist Teil der Grundversorgung für Personen mit niedrigem oder keinem einkommensbezogenen Renteneinkommen. Sie ist ab einem Alter von 65 Jahren an Personen mit mindestens drei Aufenthaltsjahren zahlbar. 40 Jahre Aufenthalt in Schweden oder einem anderen EU/EWR-Land[4] zwischen 15. und 65 Lebensjahr sind für eine volle Rente erforderlich. Die Garantierente wird für jedes fehlende Jahr um 1/40 gekürzt. Im Jahre 2021 betrug der Höchstbetrag der 8.651 SEK pro Monat für Alleinstehende und 7.739 SEK für Personen in Partnerschaft. Wie die Abbildung 4 anhand von Werten für das Jahr 2020 zeigt, ergänzte die Garantierente einkommensschwache Renten bis zu einer Grenze von 8.395 SEK pro Monat (Alleinstehende) bzw. 7.489 SEK (Partner). Darüber stockte die Garantierente die Einkommensrente graduell auf, bis eine kombinierte Leistung von 10.681 SEK für Partner und 12.100 SEK für Singles erreicht wurde. Darüber wird keine Garantierente gezahlt. Das bedeutet, dass im Jahr 2021 ein:e alleinstehende:r Rentner:in mit einer Einkommensrente von 12.530 SEK oder mehr pro Monat keine Garantierente erhielt. Die Garantierente wird steuerfinanziert und entsprechend der Preise indexiert.

Abb. 4: Einkommensrente und Garantierente 2020



Quelle: Pensionsmyndigheten, 2021a, S. 32

WSI

[4] In einem kürzlich behandelten Fall beim Europäischen Gerichtshof wurde der Grundsatz festgelegt, dass der Wohnsitz im EU/EWR auch als Wohnsitz für die Garantierente gilt.

3.2 Einkommensbezogene gesetzliche Renten

Alle Personen mit Arbeitseinkommen (Arbeitnehmer:innen, Selbstständige, Freiberufler:innen) und Bezieher:innen von Sozialversicherungsleistungen (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Elternversicherung) sind in die Einkommensrente und die Prämienrente einbezogen. Auch Zeiten der Wehrpflicht und der Kindererziehung führen zu Rentenansprüchen.

Die **Einkommensrente** ist eine „fiktive beitragsbezogene“ (notional defined contribution, NDC) Rente auf der Grundlage des Lebenseinkommens. Die Finanzierung erfolgt größtenteils im Umlageverfahren (es existieren Pufferfonds; siehe Abschnitte 3.3 und 3.4). Versicherte haben fiktive Konten bei der Pensionsagentur (*Pensionsmyndigheten*), wo die Beiträge (in schwedischen Kronen) auf individuellen Konten als fiktive Vermögenswerte erfasst werden. Das bedeutet, dass es keine „Rentenpunkte“ wie im alten ATP-System gibt. Stattdessen werden die Konto-Salden der einzelnen Versicherten (in schwedischen Kronen) jährlich nach oben (oder nach unten) entsprechend einem Einkommensindex (*inkomstindex*) auf der Grundlage der Lohnentwicklung angepasst. Einzelpersonen besitzen die fiktiven Vermögenswerte im Einkommensrentensystem nicht (auch nicht das Kapital in der Prämienrente; siehe unten). Wenn eine Person stirbt, werden ihre fiktiven Vermögenswerte an die anderen Mitglieder dieser Kohorte verteilt (diese werden als *arvsvinster* oder Erbschaftsgewinne bezeichnet).

Die Einkommensrente wird berechnet, indem das fiktive Rentenvermögen (in schwedischen Kronen nach jährlichen Anpassungen auf der Grundlage des Einkommensindex) auf dem Konto einer Person durch einen Rentendivisor (*delningstal*) dividiert wird, der für jede Geburtskohorte spezifisch ist (um Änderungen der geschlechtsneutralen Lebenserwartung zu berücksichtigen) und der eine Vorausrendite (*förskottsränta*) von 1,6% enthält. Die Vorausrendite erhöht die anfängliche jährliche Rente, so dass sie höher ist, als wenn sie auf der verbleibenden Lebenserwartung basieren würde. Wenn die individuelle Rente jährlich angepasst wird, wird die Vorausrendite schrittweise über den wirtschaftlichen Anpassungsindex (*följsamhetsindexering*) abgezogen, der sich aus dem Einkommensindex minus 1,6 (der Vorausrendite) ergibt. Der wirtschaftliche Anpassungsindex passt somit fiktive Rentenvermögen und Rentenauszahlungen an das Lohnwachstum an. Die NDC-Leistungsformel bedeutet, dass ein aufgeschobener Renteneintritt den Rentenbetrag signifikativ erhöht, da der Rentendivisor abnimmt und das Rentenvermögen steigt. Das Gegenteil gilt für einen früheren Ruhestand. Die Verwaltungskosten werden jährlich abgezogen. Das derzeitige Mindestrentenalter beträgt 61 Jahre, und das späteste Rentenalter beträgt 67 Jahre (diese Altersgrenzen werden sich sehr wahrscheinlich ändern; siehe unten).

Die **Prämienrente** soll die Risikodiversifizierung und Wahlfreiheit im gesetzlichen System erhöhen. 2,5 Prozentpunkte des gesamten Beitrags von 18,5 % werden bei der Pensionsagentur auf individuellen Konten gutgeschrieben. Im Gegensatz zu den fiktiven beitragsbezogenen Konten sind die Prämienrenten kapitalgedeckt. Die Teilnehmer:innen können bis zu fünf Investmentfonds aus einem Katalog auswählen, in dem mehr als 800 Fonds verzeichnet sind, die von 94 Unternehmen verwaltet werden. Um die Verwaltungskosten zu minimieren, werden die Rentenbeiträge und die Fondsauswahl zentral von der schwedischen Pensionsagentur verwaltet (von 2000-2011 verwaltete die Prämien-Pensionsagentur oder *Premiepensionsmyndighet* – PPM – das System). Die Beiträge werden vorübergehend verwaltet, bis die Steuerschuld des/r Einzelnen bestimmt ist und die

Höhe der Prämienrentengutschrift berechnet werden kann. Bei Vorliegen der genauen Höhe des Rentenbeitrags wird das Kapital für den Erwerb von Anteilen an einem bis fünf von der Person gewählten Investmentfonds verwendet. Das Kapital der Personen, die keine Wahl treffen, wird in den siebten nationalen Pensionsfonds, AP 7 Såfa (*Statens årskullsförvaltningsalternativ*) investiert, einem Lebenszyklusfonds. Die Salden der Fonds werden zum Zeitpunkt der Pensionierung annuitisiert und können entweder als feste Rente (*traditional försäkring*) oder als variable Rente (*fondförsäkring*) ausgezahlt werden. In beiden Fällen wird das Kapital durch den Prämienrentendivisor dividiert, um die jährliche Rente zu berechnen. Der Divisor wird für jede einzelne Kohorte um Veränderungen der zukünftigen Lebenserwartung bereinigt. Wenn eine Person eine feste Rente wählt, wird das Kapital einer Person verkauft, um die regelmäßige Zahlung (Annuität) zu kaufen. Wenn eine Person eine variable Rente wählt, wird das Kapital nicht verkauft, sondern bleibt in den von der Person gewählten Fonds, und die Höhe der Prämienrente wird jedes Jahr in Abhängigkeit vom Wert des Kapitals am Ende des Jahres berechnet. Um monatliche Rentenzahlungen zu finanzieren, wird monatlich Kapital verkauft. Die Prämienrente beinhaltet die Wahlmöglichkeit einer Hinterbliebenenrente, eine Neuheit im schwedischen Rentensystem und ein Zugeständnis an die Christlich-Demokratische Partei (KDS) bei der Aushandlung der Reform. Wählt ein:e Rentensparer:in die Option einer Hinterbliebenenrente, ist die monatliche Rente niedriger. Prämienrenten-Sparer:innen können kumulierte Prämienrentenleistungen auf ihre:n Ehepartner:in oder eingetragenen Partner:in übertragen. 98 % dieser Transfers stammen von Männern an Frauen.[5]

Die Prämienrente wird erst in den 2060er Jahren vollständig ausgebaut sein. Dann wird sie voraussichtlich etwa 20 % des Renteneinkommens bereitstellen (Regeringen, 2018). Tabelle 1 zeigt die Indizes 2017 für die Entwicklung (market performance) der Einkommensrente und der Prämienrente in den Jahren 2003-2018. Im Jahr 2017 lag der Index für die Prämienrente bei 12,6. Der Wert fiel auf -3,4 als Folge der Finanzkrise. Bei Personen, die ihr Portfolio aktiv auswählten, lag die durchschnittliche Rendite bei 11,3 %, verglichen mit 14,4 % für den Standard-Fonds AP Såfa. Der AP Såfa-Fonds hat die durchschnittliche Rendite privater Fonds im Prämienrenten-Katalog seit dem Start im Jahr 2010 deutlich übertroffen (siehe aktuelle Zahlen von www.ap7.se).

[5] Übertragungen sind nur während einer Ehe oder registrierten Partnerschaft möglich. Teilweise Übertragungen sind nicht möglich und die Empfänger/innen erhalten 94 % der übertragenden Rentenwerte. Die verbleibenden 6 % werden dem Rest der verbleibenden Prämienrenten-Sparer:innen als Kompensation für entgangene „Erbschaftsgewinne“ zugeschlagen. Die zugrunde liegende Logik ist dabei, dass 98 % der Transfers von Männern zu Frauen erfolgen. Aufgrund der geringeren Lebenserwartung von Männern gegenüber der von Frauen verlieren Prämienrenten-Sparer:innen „Erbschaftsgewinne“ derjenigen Männer, die Prämienrenten-Ersparnisse an ihre Partnerinnen oder Ehefrauen übertragen.

Tab. 1: Indizes im Einkommensrentensystem und im Prämienrentensystem, 2003-2018

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Einkommens-/Balance-Index	3,4	2,4	2,7	3,2	4,5	6,2	-1,4*	-2,7*
Prämienrenten-Index	17,8	8,8	30,6	12,1	5,7	-34,2	34,7	12,2
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Einkommens-/Balance-Index	5,2*	5,8*	-1,1*	2,5*	5,9*	4,3*	2,6*	3,1
Prämienrenten-Index	-10,7	12,1	21,1	20,7	6,4	10,9	12,6	-3,4

* bedeutet, dass die „Balancezahl" unter 1,0 lag, wodurch der automatische Ausgleichsmechanismus ab dem folgenden Jahr aktiviert wurde. Wenn der Ausgleichsmechanismus in Kraft ist, werden die Renten durch den Balanceindex angepasst, bis das Gleichgewicht wiederhergestellt ist.

Quelle: Pensionsmyndigheten, 2020

WSI

Die Prämienrente hat von 2000 bis Ende 2018 eine höhere durchschnittliche jährliche Rendite als die Einkommensrente erzielt (Tabelle 1); in diesem Zeitraum betrug die jährliche Rendite der Prämienrente 7,1 % und für die Einkommensrente 3,0 %. Ende 2018 betrug das Prämienrentenkapital 1.146 Mrd. SEK bzw. rund 24 % des BIP. Es ist wichtig zu beachten, dass Einzelpersonen das Kapital auf ihren Prämienrentenkonten nicht besitzen, sondern das Recht auf einen Einkommenszufluss haben, der aus den Investitionen in ihrem individuellen Prämienrentenkonto erzielt wird. Sterben Prämienrenten-Empfänger:innen oder Sparer:innen, wird ihr verbleibendes Kapital an die überlebenden Mitglieder der jeweiligen Geburtskohorte ausgeschüttet.

3.3 Finanzierung

Sowohl die Einkommensrente als auch die Prämienrente sind beitragsbezogene Systeme. Dies bedeutet, dass die Rückstellungen in und Einkommen aus individuellen Anlagekonten die flexiblen Elemente des Systems sind, während die Beiträge festgelegt sind. Es gibt auch keine staatliche Subvention für die Einkommensrenten- und Prämienrentensysteme. Wie bereits erwähnt, können jedoch die Einnahmen aus den staatlichen AP-Fonds die Beiträge im Einkommensrentensystem ergänzen. Der gesamte Rentenbeitrag beträgt 18,5 % des zu einer Rente berechtigenden Einkommens: 16 % für die Einkommensrente und 2,5 % für die Prämienrente. Die Beiträge werden zwischen Lohnempfänger:innen und Arbeitgebern aufgeteilt: Die Lohnempfänger:innen zahlen 7 % ihres anspruchsberechtigten Verdienstes bis zu einer Obergrenze von 8,07 des einkommensbezogenen Basisbetrags (IBA; Durchschnittslöhne liegen bei etwa 80 % der Einkommensgrenze). Die Arbeitgeber zahlen 10,21 % für Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze, die Hälfte davon für Einkommen, die über der Grenze liegen. Letzteres wird als „Steuer" und nicht als Rentenbeitrag bezeichnet, und die Einnahmen daraus fließen nicht in das Rentensystem, sondern in den Staatshaushalt. Aufgrund der Auswirkungen des Steuersystems summieren sich die Nominalbeiträge auf 17,21 % statt auf 18,5 %.

Der Nettobeitrag beträgt jedoch 18,5 %, was aber bedeutet, dass nur Beiträge auf 93 % des Einkommens unterhalb der Obergrenze auf einzelne fiktive Konten gutgeschrieben werden. Der Staat zahlt den Rentenbeitrag für Bezieher:innen von Sozialversicherungs- oder Arbeitslosenversicherungsleistungen, die zum Aufbau von Ansprüchen berechtigen. Etwa 20 % der Männer und 10 % der Frauen haben derzeit ein Einkommen über der Obergrenze (berechnet aus den Pensionsmyndigheten, 2019 und www.scb.se).

Beiträge zur Einkommensrente werden in die Pufferfonds, die AP Fonds 1-4, eingezahlt. Wie bereits erwähnt, werden die 2,5 Prozentpunkte für die Prämienrente bis zum Jahresende in verzinslichen Wertpapieren gehalten und dann in die von der Person gewählten Anlage übertragen.

3.4 Automatische Stabilisatoren

Das reformierte Rentensystem enthält auch automatische Stabilisatoren, um die finanzielle Tragfähigkeit zu gewährleisten. In Übereinstimmung mit den NDC-Prinzipien wird das Verhältnis zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten jährlich berechnet, und bei der Bildung der Rücklagen und den Auszahlungen wird diese „Balancezahl“ (*balanstal*) berücksichtigt. Die „Balancezahl“ ist das Verhältnis von aktuellen Vermögenswerten (fiktiv und tatsächlich) zu den aktuellen Verbindlichkeiten. Vermögen sind der fiktive Wert der erfassten Beiträge und das tatsächliche Kapital in den Pufferfonds (in schwedischen Kronen), und diese Zahl wird durch den fiktiven Wert der Pensionsverbindlichkeiten (in schwedischen Kronen) dividiert. Verbindlichkeiten sind der aktuelle Wert der geschätzten Rentenzahlungen an Rentner:innen[6] und der kumulierte fiktive Wert der einzelnen Einkommensrentenkonten.[7] Fällt das Verhältnis unter 1,0, wird ein Balanceindex (*balansindex*) verwendet, um die Rentenrückstellungen und die Zahlungen anzupassen (anstelle des Einkommensindex), bis die Balance wieder hergestellt ist. Dieser Prozess wird als „automatisches Ausbalancieren“ bezeichnet. Der Balanceindex basiert sowohl auf der „Balancezahl“ als auch auf dem Einkommensindex.

Wie oben erläutert, werden die Rentenzahlungen jährlich anhand des wirtschaftlichen Anpassungsindex (Einkommensindex minus 1,6) angepasst, und die fiktiven Rentenvermögen der Erwerbstätigen werden mit dem Einkommensindex indexiert. Der automatische Ausgleichsmechanismus arbeitet mit einer Verzögerung von einem Jahr: Fällt die „Balancezahl“ unter 1,0, hat dies erst ein Jahr später Auswirkungen auf die Rückstellungen oder Auszahlungen. Die „Balancezahl“ fiel Ende 2008 erstmals unter 1,0 und wirkte sich 2010 auf die Rentenzahlungen aus. Wenn der automatische Ausgleich gilt, ersetzt der Balanceindex beide Indizes, so dass die Rendite für Vermögenswerte und Verbindlichkeiten (der Balanceindex) niedriger ist als der Einkommensindex, da die „Balancezahl“ kleiner als eins ist. Das System befand sich von 2010 bis 2018 in einer Ausgleichsphase, so dass

---

[6] Die Pensionsverbindlichkeiten werden berechnet, indem die Summe des fiktiven Rentenkapitals aller Arbeitnehmer:innen und die Summe der projizierten jährlichen Rentenzahlungen, die an die verbleibende Lebenserwartung angepasst sind, addiert werden.

[7] Die Lohnempfänger:innen verfügen über individuelle fiktive Rentenkonten. Das Rentenkonto einer Person wird jährlich entsprechend dem Wert ihres rentenfähigen Verdienstes gutgeschrieben, und das kumulierte fiktive Kapital auf dem Konto erhält eine fiktive Rendite. Wenn der Balanceindex größer als eins ist, entspricht die Rendite dem Einkommensindex. Wenn der Ausgleichsmechanismus aktiviert wurde, wird das fiktive Pensionskapital durch den Balanceindex angepasst.

die Rückstellungen und die Auszahlungen nicht so hoch waren, wie sie es unter Verwendung des Einkommensindex gewesen wären, und es gab nominale Kürzungen in den Jahren 2010, 2011 und 2014. Die Renten wurden 2010 um 3% reduziert (-1,4 - 1,6 = -3,0) im Jahr 2011 um 4,3 % (-2,7 - 1,6 = 4,3 %) und um 2,7 % im Jahr 2014 (-1,1 - 1,6 = -2,7 %). (Pensionsmyndigheten, verschiedene Jahre). Die Rentner:innen wurden teilweise über das Steuersystem entschädigt.

Textbox 2: Automatisches ausbalancieren

„Balancezahl“ = Verhältnis von fiktiven und tatsächlichen Vermögenswerten zu den Verbindlichkeiten im Einkommensrentensystem

Wenn die **„Balancezahl“** größer als 1,0 ist, werden die Rückstellungen mit dem **Einkommensindex** indexiert, der auf dem Lohnwachstum basiert. Die Rentenzahlungen werden durch den **wirtschaftlichen Anpassungsindex**, d. h. den **Einkommensindex** minus 1,6 (Vorausrendite) korrigiert.

Wenn die **„Balancezahl“** kleiner als 1,0 ist, wird der automatische Ausgleichsmechanismus aktiviert. Dies bedeutet, dass Rentenabgrenzung und Auszahlungen durch den Balanceindex angepasst werden, bis die „Balancezahl“ höher als 1,0 ist.

Der **Balanceindex** ist der **Einkommensindex** multipliziert mit der **„Balancezahl“**.

Tabelle 1 oben zeigt die Entwicklung verschiedener Indizes im Zeitverlauf. Die Pensionsagentur berechnet diese Indizes jährlich und verwendet sie, um die Rücklagen und Auszahlungen anzupassen. Es gibt eine Ausnahme: Der Prämienrenten-Index ist lediglich ein Indikator und hat keinen Einfluss auf die tatsächlichen Renten. Einzelpersonen erhalten Prämienrenten auf der Grundlage ihrer Anlageentscheidungen. Bemerkenswert ist, dass der Standardfonds, der AP Såfa, den durchschnittlichen Prämienrenten-Index um 75 Prozentpunkte übertraf (für die seit Dezember 2000 investierten Vermögenswerte).

Wie die Tabelle 1 zeigt, schwankt der Prämienrenten-Index stärker als die anderen Indizes, da Kapital auf den Finanzmärkten angelegt wird. Die Veränderungen des Einkommens-/Balanceindex spiegeln das Lohnwachstum und das Verhältnis von fiktiven und finanziellen Verbindlichkeiten zu Vermögenswerten wider. Die Bilanz fiel 2010 erstmals unter 1,0. Die Renten wurden in den drei Jahren 2010, 2011 und 2014 während der Ausgleichsphase gekürzt. Der Einkommensindex zeigt ein gesundes Wachstum seit dem Ende der Finanzkrise. Seit 2002 wird die wirtschaftliche Anpassungsindexierung verwendet. Selbst wenn man die Kürzungen mit einbezieht, hat der Index ein höheres Rentenniveau hervorgebracht, als eine Preisindexierung es bewirkt hätte (Regeringen, 2018a).

3.5 Betriebliche Altersversorgung

Die betriebliche Altersversorgung hat eine lange Geschichte; bis in die 1950er Jahre wurden alle Angestellten ebenso wie die meisten Beschäftigten des öffentlichen Sektors einbezogen. Arbeiter:innen, die in LO-zugehörigen Gewerkschaften organisiert waren, waren die letzten, die 1973 einbezogen wurden. Vier kollektive Systeme decken etwa 88 % der schwedischen Arbeitnehmer:innen ab (Kjellberg 2019, S.41) [8] und tragen durchschnittlich 10 % zusätzlich zum gesetzlich versicherten Einkommen bei (Lindquist und Wadensjö, 2011; Anderson, 2015). Etwa 90 der Personen, die in den Ruhestand gehen, haben eine Form der Betriebsrente (*tjänstepension).* Dies ist auf die sehr hohe Tarifbindung zurückzuführen. Die meisten betrieblichen Altersversorgungssysteme sind kapitalgedeckte, beitragsbezogene Systeme mit individueller Investitionswahl. Die betriebliche Altersversorgung ist eng mit dem gesetzlichen Rentensystem abgestimmt. Besserverdienende profitieren jedoch überproportional, weil der größte Teil oder das gesamte Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze der gesetzlichen Renten abgedeckt ist. Zu den Lohnempfänger:innen, die am wenigsten in die betrieblichen Altersversorgungsysteme einbezogen sind, gehören diejenigen, die für kleine Unternehmen im privaten Dienstleistungssektor, insbesondere im IT-Sektor, tätig sind.

Im Allgemeinen leisten die Arbeitgeber Beiträge in Höhe von 4,5 % des Einkommens unterhalb der gesetzlichen Obergrenze und etwa 30 % des darüber liegenden Einkommens. Das bedeutet, dass die betrieblichen Altersversorgungssysteme die gesetzlichen Leistungen unterhalb der Obergrenze ergänzen und alle Einkünfte über der Obergrenze abdecken. Im Jahr 2017 hatten 20 % der Männer und 10 % der Frauen ein Erwerbseinkommen, das über der gesetzlichen Obergrenze lag. Diese Gestaltungsmerkmale bedeuten, dass betriebliche Systeme höhere Leistungen für Besserverdienende im Vergleich zu anderen Gruppen bieten (zu Details s. Anderson, 2015).

Arbeitgeber und Gewerkschaften verhandeln über die Einzelheiten der betrieblichen Altersversorgung in vier branchenweiten Tarifverträgen:

– SAF-LO (Arbeiter:innen im privaten Sektor);
– ITP (Angestellte im privaten Sektor);
– PA03 (für Staatsbedienstete); und
– KAP-KL/AKAP-KL (für kommunale Beschäftigte).

Die betriebliche Altersversorgung ist ein weitgehend kapitalgedecktes beitragsbezogenes System; die meisten Systeme des privaten Sektors haben die Möglichkeit, individuell Anlageentscheidungen zu treffen. Die Systeme des privaten Sektors sind beitragsbezogen, und die Teilnehmer:innen wählen zwischen traditionellen und fondsgebundenen Renten („unit-linked annuities“)[9]. Systeme des öffentlichen Sektors kombinieren beitrags- und leistungsbezogene Elemente (Lindquist und Wadensjö, 2011). Die Mehrheit der im privaten Sektor ausgehandelten Betriebsrentensysteme funktioniert ähnlich wie die Prämienrente. Die Teilnehmer:innen tragen das gesamte

[8] 100 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und 83-85 % der Beschäftigten im privaten Sektor sind abgedeckt.

[9] Fondsgebundene Renten erwirtschaften schwankende Erträge auf der Grundlage der Entwicklung der Investitionen, in die das zugrunde liegende Kapital investiert wird. (Anmerkung FB)

Risiko für ihre Anlageentscheidungen und wählen aus einer Reihe von Pensionsprodukten, die von gemeinnützigen Clearingstellen im Besitz von Arbeitgebern und Gewerkschaften angeboten werden. Die Systeme des öffentlichen Sektors folgen einem ähnlichen Modell. Die Auswahl innerhalb der Systeme ist beträchtlich: Die Teilnehmer:innen können ihren Finanzdienstleister, die Hinterbliebenenleistungen und die Dauer des Auszahlungszeitraums (mindestens fünf Jahre) wählen.

Die betriebliche Altersversorgung soll die Ziele der individuellen Wahl und Sicherheit in Einklang bringen. Die Teilnehmer:innen haben eine umfangreiche Auswahl innerhalb von Organisationsstrukturen, die die Sicherheit erhöhen sollen. Nicht-gewinnorientierte Organisationen, die sich im Besitz von Arbeitgebern und Gewerkschaften befinden, verwalten Systeme des privaten Sektors, wodurch die Anzahl und Art der Finanzinstitute begrenzt wird, die Mitgliedern des betrieblichen Systems Rentenprodukte anbieten dürfen. Diese Struktur ermöglicht es auch den Betriebsrentensystemen, die Verwaltungsgebühren niedrig zu halten und riskante Investitionsvehikel auszuschließen (Anderson, 2015; 2019)

3.6 Die Größe des gesamten Rentensystems

Die betriebliche Altersversorgung ist nach den gesetzlichen Rentensystemen die wichtigste Quelle des Renteneinkommens, und ihre Bedeutung nimmt zu. Die nachstehende Tabelle 2 zeigt die Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung, das verwaltete Vermögen und die Zahlungen im Jahr 2018. Die jährlichen Beiträge zur gesetzlichen Rente (Einkommens- und Prämienrente; die Garantierente ist steuerfinanziert), Betriebsrenten und private Renten werden 2018 auf 519 Mrd. SEK geschätzt. Die gesetzlichen Rentenbeiträge machen 62 % der Beiträge (323 Mrd. SEK) und 43 % des Vermögens (2,563 Mrd. SEK) aus. Die gesetzliche Rente war 2018 für 67 % aller Rentenzahlungen verantwortlich (314 Mrd. SEK). Obwohl die Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung (37 % aller Rentenbeiträge) deutlich niedriger sind als die Beiträge zum gesetzlichen System, sind die Anlagen höher (49 % aller Vermögenswerte) als im gesetzlichen System (Einkommens- und Prämienrente). Das gesetzliche System dominiert weiterhin die Rentenzahlungen, aber dies wird sich ändern, wenn die betriebliche Altersversorgung ausgereift sind (Pensionmyndigheten, 2020).

Tab. 2: Beiträge, Vermögenswerte und Zahlungen für das Gesamtrentensystem im Jahr 2018 (SEK, Milliarden) [10]

	Beiträge	% des BIP	Vermögen	% des BIP	Zahlungen	% des BIP
gesetzliche Rente	323 (62 %)	6,7	2.563 (43 %)	53	314 (67 %)	6,5
Betriebsrenten	194 (37 %)	4,0	2.924 (49 %)	60,5	127 (27 %)	2,6
private Rentenversicherung	2 (0%)	0,04	476 (8 %)	9,8	26 (6 %)	0,53
Gesamt	519 (100 %)	10,7	5.963 (100 %)	123,5	452 (100 %)	9,67

Hinweis: Spalten summieren sich nicht immer auf 100 % aufgrund von Rundungen.

Quelle: Pensionsmyndigheten, 2020

WSI

3.7 Soziale und wirtschaftliche Folgen der Reform

Zentrales Ziel des reformierten Rentensystems ist es, ein angemessenes Renteneinkommen innerhalb eines Systems zu leisten, das auf wirtschaftliche und demografische Schwankungen reagiert. Konkret bedeutete dies:

1. Einführung automatischer Stabilisatoren, damit die gesetzlichen Renten finanziell nachhaltig bleiben;
2. Stärkung der Anreize für Personen, länger zu arbeiten;
3. Stabilisierung der Lohnnebenkosten;
4. Streuung des Risikos der Langlebigkeit auf die umlagefinanzierte Rente und die kapitalgedeckte Prämienrente; und
5. den Einzelnen mehr Wahlmöglichkeiten in Bezug auf den Zeitpunkt ihres Ruhestands zu gewähren, auch bei der Investition ihrer Beiträge.

Politische Nachhaltigkeit

Wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt, erreicht das reformierte Rentensystem weitgehend das Ziel der politischen Nachhaltigkeit. Die unmittelbar nach der Verabschiedung der Gesetze zur Errichtung des neuen Rentensystems eingerichtete Pensionsgruppe bleibt bestehen. Angesichts der Tatsache, dass seit 1998 sechs nationale Wahlen stattgefunden haben, ist dies eine bemerkenswerte Leistung. Alle großen Parteien haben sich verpflichtet, innerhalb der Gruppe über Änderungen des Rentensystems zu verhandeln, und sie haben der Versuchung widerstanden, aus der Gruppe aus wahltaktischen Motiven auszusteigen. Alle Gesetzesänderungen zur Struktur des Rentensystems seit 1998 haben ihren Ursprung in den Verhandlungen innerhalb der Pensionsgruppe. Dazu gehören Änderungen des automatischen Ausgleichsmechanismus im Jahr 2017, Pläne zur Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters für die Einkommensrente und des Mindestrentenalters für Garantierenten sowie Pläne zur

[10] Das BIP belief sich 2018 auf 4.828 Mrd. SEK.

Verbesserung der Grundversorgung für Personen mit geringen Einkommensrenten. Eine wichtige Ausnahme betrifft die Steuerpolitik (siehe unten).

Finanzielle Nachhaltigkeit

Das reformierte Rentensystem entspricht weitgehend dem Standard der finanziellen Nachhaltigkeit, verstanden als stabile Beitragssätze. Das beitragsbezogene (NDC) System erfordert jährliche Berechnungen der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Systems, und der automatische Ausgleichsmechanismus zwingt die politischen Entscheidungsträger:innen, die Rückstellungen und die Auszahlungen zu reduzieren, bis das finanzielle Gleichgewicht wiederhergestellt ist. Wie bereits erwähnt, ist der automatische Ausgleichsmechanismus ein integraler Bestandteil des Rentensystems und benötigt keine politischen Entscheidungen. Der Mechanismus wurde 2010 zum ersten Mal aktiviert, und die Ausgleichsphase dauerte bis Ende 2017. Wie bereits angesprochen, kann der Ausgleichmechanismus zu Rentensteigerungen, die unterhalb des wirtschaftlichen Anpassungsindex liegen, oder zu nominalen Rentenkürzungen führen. Im Jahr 2010 wurden die Renten um 3 % im Jahr 2011, um 4,3 % im Jahr 2012 und um 2,7 % im Jahr 2014 reduziert. In den Jahren 2013, 2014, 2015 und 2016 stiegen die Renten langsamer als der wirtschaftliche Anpassungsindex (Pensionsmyndigheten, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

Hintergrund dieser Kürzung war die schwache Lohnentwicklung in Verbindung mit hohen Verlusten für die AP-Fonds in der zweiten Hälfte des Jahres 2008, die die „Balancezahl“ erstmals unter 1,0 senkte. Ende 2007 beliefen sich die Aktiva der AP-Fonds auf 898 Mrd. SEK, bis Ende 2008 sanken sie auf 707 Mrd. SEK, was einem Verlust von 191 Mrd. SEK bzw. etwa 21 % entspricht (Regeringen, 2009b).

Die 2010 eingeführten Rentenkürzungen waren die ersten, seit das neue System 2002 voll einsatzfähig war, und sie folgten mehreren Jahren realer Erhöhungen. Zwischen 2002 und 2009 hatte die starke Wirtschaft zu kumulativen Rentenerhöhungen geführt, die um 5 % über dem Wert lagen, der bei einer Preisindexierung erreicht worden wäre. Tatsächlich wurden die Renten 2009 um 4,5 % erhöht (Regeringen, 2009b).

Die Rentnergruppen, angeführt von der größten Rentnerorganisation PRO (*Sveriges Pensionärers Riksorganisation*), kritisierten die Rentenkürzungen scharf. Die Rentner:innen waren bereits verärgert über die Einführung der Einkommensteuergutschrift *(jobbskatteavdrag*) durch die nichtsozialistische Regierung im Jahr 2007. Rentnergruppen, unterstützt von der oppositionellen Sozialdemokratischen Partei, argumentierten, dass die Steuergutschrift ungerecht sei, da Einkommen aus Renten höher besteuert würden als Einkommen aus Beschäftigung.

Die ersten Rentenkürzungen wurden in einem Wahljahr umgesetzt, was die Kontroverse um den automatischen Ausgleich verschärfte. Die nichtsozialistische Regierung reagierte 2009 mit Gesetzgebung zur Senkung der Steuern für Rentner:innen im Jahr 2010, um die Auswirkungen der Kürzungen zu mildern, insbesondere für die Rentner:innen mit den niedrigsten Einkommen. Trotz der Steuersenkungen für das Jahr 2010 waren etwa 80 % der Rentner:innen von einer Kürzung im Vergleich zu 2009 betroffen, mit durchschnittlich 0,7 % nach Steuern (*Dagens Nyheter*, 5. und 7. Januar 2010). Die Oppositionsparteien reagierten auch mit Versprechungen, Steuersenkungen zu nutzen, um die Auswirkungen des automatischen Ausgleichs zu lindern. Die Steuersenkungen von 2010 für Renten wurden

durch die Erhöhung des Grundabzugs erreicht (*grundavdrag*). Die oppositionellen Sozialdemokraten, die Grünen und die Linkspartei wollten einen noch höheren Grundabzug (Skatteutskottets betänkande 2009/10:SkU24).

Die Bemühungen, innerhalb der konsensorientierten Pensionsgruppe die Auswirkungen des automatischen Ausgleichs zu mildern, hatten 2009 begonnen. Die Pensionsgruppe beauftragte die Nationale Versicherungsagentur (*Forsäkringskassan*), den Aufbau des Ausgleichsmechanismus zu analysieren und Alternativen vorzuschlagen. Die Parteien einigten sich schnell auf Rechtsvorschriften (von der nicht-sozialistischen Regierung vorgeschlagen), um große Schwankungen des Wertes der AP-Fonds bei der Berechnung der „Balancezahl“ zu reduzieren (Regeringen, 2009a). Die Berechnung des Wertes der AP-Fonds würde nun auf einem gleitenden Dreijahresdurchschnitt, und nicht auf einem jährlichen Wert basieren.

Die Auswirkungen des automatischen Ausgleichs führten auch zu zusätzlichen Revisionen. Im Mai 2015 einigte sich die Pensionsgruppe auf eine zweite Änderung mit Wirkung ab 2017. Die Pensionsgruppe argumentierte, dass der automatische Ausgleichsmechanismus zu unangemessen großen Schwankungen bei der Indexierung der Rückstellungen und der Rentenzahlungen geführt habe. Die Gesetzgebung, die unter einer sozialdemokratisch/grünen Regierung verabschiedet wurde, hat zur Folge, dass nur ein Drittel der Auswirkungen des Ausgleichs die Renten betreffen wird. Die neue Formel gilt sowohl für Überschüsse als auch für Defizite: Die Renten werden langsamer steigen, und die nominalen Kürzungen werden (wenn sie wieder auftreten) weniger schwerwiegend sein. Das Umsetzungsdatum ist wichtig, weil die Rentensteigerung für das Jahr 2016 auf 4,7 vorausberechnet wurde. Eine Umsetzung im Jahr 2017 bedeutete, dass alle Rentner:innen die Erhöhung für 2016 in Anspruch nehmen konnten (Regeringen 2015).

Seit 2013 hat die „Balancezahl“ 1,0 überschritten, und die Veränderungen in der Berechnung der Balancequote haben zu stetigen Rentenerhöhungen beigetragen. Ende 2018 lag die „Balancezahl“ (die für 2020 Anwendung finden würde) bei 1,0505 (Regeringen, 2019d).

Stärkung der Anreize, länger zu arbeiten

Das reformierte Rentensystem hat sehr starke Anreize eingeführt, die Dauer ihres Arbeitslebens zu verlängern. Verglichen mit dem ATP-Rentensystem schafft das reformierte System eine sehr enge Verbindung zwischen Einkommen und damit verbundenen Beiträgen und Rentenleistungen. Es gibt kein formales Rentenalter bei den Einkommensrenten; Personen können jederzeit ab 62 in Rente gehen. Sie können ihre Rente auch als Teilrenten beziehen (25%, 50%, 75% oder 100%), was es einfacher macht, Einkommen aus Beschäftigung und Rente zu kombinieren. Das Mindestrentenalter für die Garantierente beträgt 65 Jahre. Wenn Personen länger arbeiten sollen, ist die Gesetzgebung zum Recht des Einzelnen auf Weiterbeschäftigung von entscheidender Bedeutung. Das Alter, in dem Arbeitgeber die Beschäftigung einer Person legal beenden können, wurde Anfang der 2000er Jahre von 65 auf 67 Jahre erhöht. Diese Änderung in Verbindung mit der Einführung des neuen Rentensystems hat die Anreizstruktur für ältere Arbeitnehmer:innen erheblich verändert. Im Jahr 2000 hatten nur 22 % der 66-Jährigen ein Einkommen aus einer Beschäftigung, aber bis 2015 war der Anteil auf 44 % gestiegen. Stark ist auch der Aufwärtstrend bei den 67-Jährigen: Der Anteil verdoppelte sich im gleichen Zeitraum von 18 % auf 36 % (SCB 2019).

Das effektive Rentenalter ist viel stärker ausdifferenziert als in der Vergangenheit. 65 Jahre ist nach wie vor das häufigste Rentenalter, aber der Anteil der Arbeitnehmer:innen, die mit 65 Jahren in Rente gehen, ist zurückgegangen. 77,3 % der 1938 Geborenen gingen im Alter von 65 Jahren in den Ruhestand, während 44,7 % der 1952 Geborenen dies taten. Der Rückgang spiegelt sowohl den früheren (mit 61-64 Jahren) als auch den späteren (mit 65-71 Jahren) Renteneintritt wider (Ds 2019:2, S. 98). Im Jahr 2012 lag das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei 64 Jahren, das höchste in der EU. Norwegen und Island hatten ein noch höheres Renteneintrittsalter mit 65 Jahren (Westin, 2016).

Die Einzelnen scheinen sich auch der Auswirkungen der bezahlten Beschäftigung auf ihre künftige Rente bewusster zu sein. Die Versicherten erhalten von der Pensionsagentur eine Jahresabrechnung, die ihre Beiträge, ihr fiktives Vermögen im Einkommensrentensystem und ihr Vermögen im Prämienrentensystem zusammenfasst.

Risikodiversifizierung

Das neue Rentensystem erweitert die Risikodiversifizierung, indem es die Rolle der AP-Fonds im Einkommensrentensystem klarstellt und die Prämienrente einführt. Das vorherige ATP-System war ein leistungsorientiertes (DB) System auf der Grundlage eines Umlageverfahrens, so dass die AP-Fonds Finanzierungslücken schlossen, wenn die Beitragseinnahmen unter den Kosten der Rentenausschüttungen lagen. Die Umstellung auf NDC im reformierten Rentensystem bedeutet, dass die AP-Fonds eine etwas andere Rolle spielen. Die AP-Fonds fungieren weiterhin als Pufferfonds, da sie die Beitragseinnahmen bei der Finanzierung von Pensionsauszahlungen ergänzen. Jedoch sind die finanziellen Vermögenswerte der AP-Fonds nun explizit Teil des Vermögens des Einkommensrentensystems, um zu berechnen, ob das System ausgeglichen ist.

Die Einführung der Prämienrente ist wichtiger, weil sie bedeutet, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil an künftigen gesetzlichen Rentenleistungen von der Leistung individuell gewählter Investmentfonds abhängt. Wie bereits erwähnt, werden 2,5 Prozentpunkte des Rentenbeitrags von 18,5 % auf von der Pensionsagentur verwaltete obligatorische individuelle Anlagekonten abgeführt. Das durch diese Investitionen erzielte Einkommen wird auf die Konten von Einzelpersonen gutgeschrieben und im Ruhestand in eine Rente umgewandelt, so dass die Mehrheit der Rentner:innen sowohl eine Einkommensrente als auch eine Prämienrente erhält. Diese Konstruktion diversifiziert die Risiken, da die Entwicklung der Einkommensrente weitgehend von der Lohnentwicklung abhängt, während der Wert der Prämienrente von der Anlageleistung abhängt.

Die Rendite der Prämienrente ist seit Anfang der 2000er Jahre höher als die der Einkommensrente. Allerdings gab es große Schwankungen in der durchschnittlichen Rendite des Prämienrentensystems, vor allem aufgrund der globalen Finanzkrise. Trotz dieser Schwankungen ist die kumulierte Rendite der Prämienrente höher als bei der Einkommensrente, obwohl Arbeitnehmer:innen und Rentner:innen mehr Risiken tragen als im bisherigen System.[11]

[11] Rendite vor Steuern.

Verbesserung der Wahlfreiheit

Die Ergebnisse waren enttäuschend, wenn es darum geht, die Wahlfreiheit innerhalb des Prämienrentensystems zu verbessern. Mit der Einführung der Prämienrente Anfang der 2000er Jahre zeigten die Teilnehmer ein recht aktives Interesse an der Auswahl von Anlageprodukten. Dies war wahrscheinlich das Ergebnis der Neuheit der Prämienrente und der umfangreichen Informationskampagne der Regierung. Seit etwa 2003 entscheiden jedoch nur wenige der bisherigen Teilnehmer:innen und extrem wenige neue Teilnehmer:innen aktiv darüber, wie ihr Prämienrentenkapital investiert wird. Nur sehr wenige Rentensparer:innen wechseln die Kassen (ca. 6 % im Jahr 2017) (Regeringen, 2018a). Dies hat zu Kritik von Rentnergruppen geführt, die argumentieren, dass die Prämienrente abgeschafft und das Kapital in das Einkommensrentensystem übertragen werden sollte. Ein Problem war kürzlich illegales Marketing für Fonds und Verstöße von Fondsmanager:innen gegen die Regel, dass Vermögenswerte im besten Interesse der Rentensparer:innen angelegt werden sollen. 21 Fonds wurden wegen Unregelmäßigkeiten aus dem Fondskatalog ausgeschlossen (Regeringen, 2018a).

Probleme im Zusammenhang mit der Prämienrente (zu viele Fonds und zu wenige Wähler:innen; Betrug; Fehlverhalten von Fondsmanager:innen) sind der Hintergrund für die Entscheidung der Pensionsgruppe, Maßnahmen zur Modernisierung und Verbesserung des Systems einzuführen. Dies ist Teil des unten diskutierten „Pension Deals“. Die 2018 eingeführten Rechtsvorschriften (Regeringen, 2018b) reagieren auf diese Probleme, indem sie dem Staat mehr Verantwortung für die Prämienrente übertragen. Das zentrale Thema ist die Reform des Fondsmarktes, um sicherzustellen, dass Fondsanbieter Regeln für das Handeln im besten Interesse der Sparer:innen befolgen.

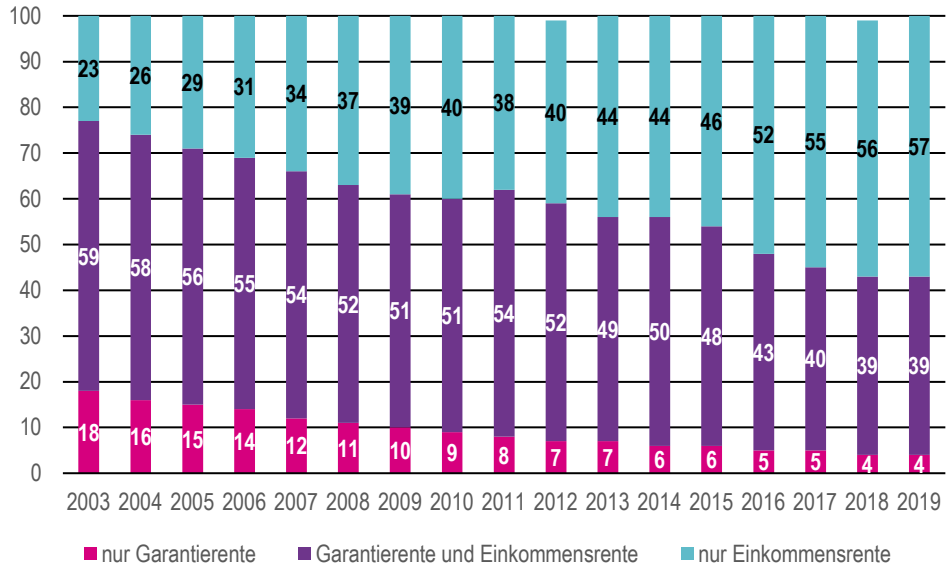
3.8 Verteilungsaspekte der Reform

Die Gestaltung des reformierten Rentensystems sieht vor, dass die durchschnittlichen Leistungen etwas niedriger ausfallen als im alten ATP-System. Dies war weitgehend der Fall, auch wenn die Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung zweifellos einen Teil oder diese ganze Lücke füllen wird. Nach den jüngsten OECD-Prognosen beträgt die Nettoersatzrate für die gesetzliche Rente für eine Person mit Durchschnittsverdienst 53,4 % und für eine Person mit dem 1,5-fachen Durchschnittsverdienst 68,9 (OECD, 2019, S. 155). Wie bereits erwähnt, sind die betrieblichen Altersversorgungen weit verbreitet und werden diese Ersatzraten ergänzen.

Das Risiko von Altersarmut ist in den vergangenen Jahren gestiegen und verharrt auf eher hohem Niveau. Laut Eurostat betrug die Armutsgefährdungsquote (Anteil der über 65-Jährigen mit einem Netto-Äquivalenzeinkommen unter 60 % des Medianeinkommens dieser Gruppe) im Jahr 2015 16,8 % verglichen mit 8,5 % in Dänemark und 9 % in Luxemburg (www.eurostat.eu). Dies ist im Wesentlichen auf die Preisindexierung der garantierten Rente und die Einführung beschäftigungsbezogener Steuersenkungen unter den nicht-sozialistischen Regierungen von 2006–2014 zurückzuführen. Die 2007 eingeführte Beschäftigungssteuergutschrift erhöhte das Nettoarbeitseinkommen, was dann dazu führte, dass die relative Nettoeinkommenssituation der Rentner:innen im Vergleich zu den Arbeitnehmer:innen verringert wurde.

Die Ausgestaltung des reformierten Rentensystems beschleunigt die seit den 1970er Jahren anhaltenden Arbeitsmarkttrends; das effektive Renteneintrittsalter ist für alle Gruppen gestiegen, aber für verheiratete Frauen am stärksten. Wie die beiden nachstehenden Abbildungen 5 und 6 zeigen, ist der Anteil der Rentnerinnen, die nur auf die Garantierente angewiesen sind, zwischen 2003 und 2019 von 18 % auf 4 % gesunken. Ebenso ist der Anteil der Rentnerinnen, die nur auf eine einkommensabhängige Rente bauen (dazu gehören auch die Leistungen der ATP), im gleichen Zeitraum von 23 % auf 56 % gestiegen, was auf den raschen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen seit den 70er Jahren zurückzuführen ist. Im Gegensatz dazu ist die Abhängigkeit von Männern von der Garantie- und Einkommensrente im gleichen Zeitraum viel stabiler, was die historisch hohen Beschäftigungsquoten von Männern im Vergleich zu Frauen widerspiegelt.

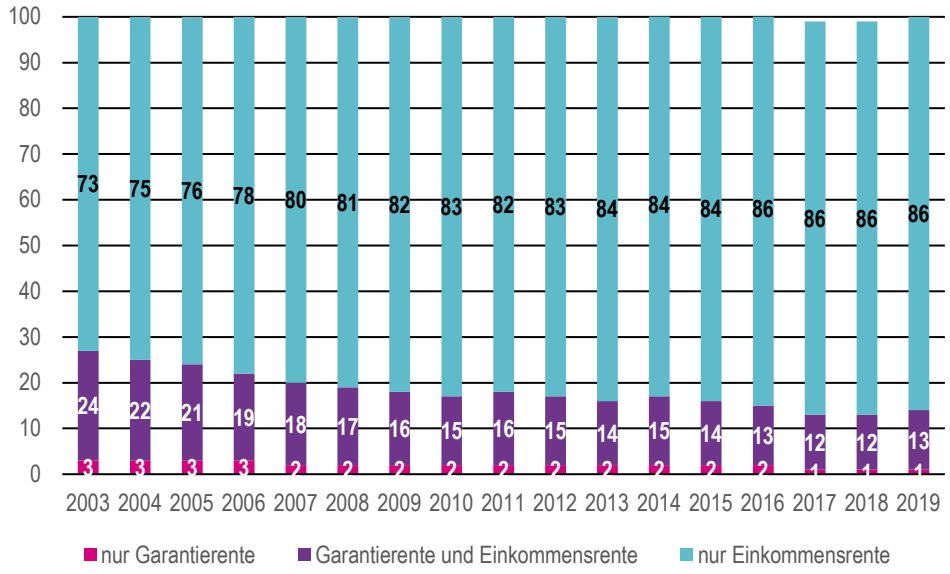
Abb. 5: Anteil der Frauen mit verschiedenen Rentenarten, 2003-2019



Quelle: Regeringen, 2020, S. 23

WSI

Abb. 6: Anteil der Männer an den verschiedenen Rentenarten 2003-2019



Quelle: Regeringen, 2020, S. 23

WSI

Bei den Diskussionen über das neue Rentensystem Anfang der 90er Jahre wiesen Expert:innen auf die wahrscheinlich negativen Auswirkungen des neuen Systems für Frauen hin. Im Vorfeld der Rahmengesetzgebung von 1994 wurde in einer Studie des Reichsversicherungsamtes (*Riksförsäkringsverket*) geschätzt, dass zwei Drittel der Untersuchten Verlierer:innen im neuen System wären, vor allem TCO-Mitglieder und Frauen (SOU, 1994b). Die größten Verlierer:innen wären diejenigen, mit einer Erwerbsbiografie von 20 bis 40 Jahre vor der Pensionierung. Die größten Gewinner:innen wären diejenigen, die weniger als 20 Jahre gearbeitet haben und die neue Garantierente erhalten, die höher wäre als die alte Grundrente *(folkpension*). Um im neuen System die gleichen Rentenleistungen wie im alten System zu erhalten, muss man mindestens 40 Jahre arbeiten. Frauen mit wenig oder gar keiner Ausbildung schneiden am besten ab, während Frauen mit höherer Bildung und weniger Berufsjahren mit etwa 17 % am meisten verlieren. Diese Berechnungen basierten auf einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 1,5 %. Diese Vorhersagen haben sich weitgehend bestätigt. Aufgrund des schrittweisen Übergangs zum neuen System hatten jedoch die Menschen Zeit, sich auf die neuen Regeln einstellen.

Personen, die die Garantierente beziehen, schneiden im Vergleich zu Personen mit einer Einkommensrente nicht gut ab. Die Garantierenten werden an die Inflation gekoppelt, die in der Regel langsamer steigt als die Löhne. Dies bedeutet, dass der Wert der Garantierente im Verhältnis zu den durchschnittlichen Renten im Einkommensrentensystem gesunken ist. Dieses Problem ist für politische Entscheidungsträger:innen und Interessengruppen nicht unbekannt und ist ein Schlüsselelement des im Dezember 2017 ausgehandelten Rentenabkommens. Die derzeitige sozialdemokratisch/grüne Regierung hat bereits Gesetze zur Verbesserung der Garantierente erlassen (siehe unten).

4 Die aktuelle Rentenpolitik

Das reformierte Rentensystem genießt ein hohes Maß an Vertrauen in der Öffentlichkeit und wird durch einen langjährigen, stabilen politischen Kompromiss unterstützt, der mehr als 80 % aller Mitglieder des Parlaments umfasst. Die Rentenreform basiert auf einer Vereinbarung zwischen sechs Parteien (Sozialdemokraten, Konservative, Liberale, Zentrumspartei, Christlich-Demokratische Partei und Grüne Partei, die 2014 beigetreten ist). Die Parteien kamen überein, bei der Formulierung der Grundsätze für das neue System zusammenzuarbeiten, und bildeten eine Durchführungsgruppe zur Überwachung der Entwicklungen und der nachfolgenden Gesetzgebung. Alle Parteien des Abkommens müssen die Gesetzgebungspläne ratifizieren. Ziel war es, politische Stabilität zu schaffen und aufrechtzuerhalten, damit das System finanziell nachhaltig bleibt.

Alle Parteien der Pensionsgruppe unterstützen die Ziele der politischen und finanziellen Nachhaltigkeit. Sie mögen sich in Details uneins sein, aber alle sind entschlossen, die derzeitige Struktur des Systems beizubehalten. Seit einigen Jahren hat die Pensionsgruppe die Bewertung mehrerer Teile des Systems geleitet. Diese Bemühungen führten im Dezember 2017 zu einem Rentenabkommen, das verbesserte und sichere Renten garantieren sollte. Die Maßnahmen umfassen Schritte zur Verlängerung des Arbeitslebens, zur Beseitigung von Betrug im Prämienrentensystem, zur Verbesserung der Grundversorgung und zur Förderung einer verstärkten Gleichstellung der Geschlechter bei der Altersversorgung (Regeringen, 2018a, S. 8)

Trotz dieses parteiübergreifenden Konsenses gibt es zwischen den politischen Parteien erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Zukunft der Rentenpolitik. Die Sozialdemokratische Partei zeigt wenig Begeisterung für die Prämienrente und hat diese nur als Teil eines größeren politischen Kompromisses bei der Reform 1994/98 akzeptiert. Die Linkspartei, die nicht zur Pensionsgruppe gehört, ist strikt gegen die Prämienrente, weil diese sich auf die inhärent instabilen Finanzmärkte stützt und Auswirkungen auf die Rentenungleichheit hat. Die nicht-sozialistischen Parteien (Sozialliberale, Zentrumspartei, Christlich-Demokratische Partei, Konservative Partei) unterstützen das Rentensystem, weil es zu einer langfristigen Dekollektivierung der staatlichen Pensionsfonds (AP Fonds) führen und die individuelle Abhängigkeit von kapitalgedeckten Vorsorgeleistungen, wie bei der Prämienrente, erhöhen wird. Alle Parteien sind sich darin einig, dass die Rentenbeiträge stabil gehalten werden müssen, obwohl die Sozialdemokratische Partei kürzlich vorgeschlagen hat, den Arbeitgeberanteil um 1,3 Prozentpunkte zu erhöhen, um bescheidene Leistungsverbesserungen zu finanzieren.

Auch die betriebliche Altersversorgung wird umfassend unterstützt und ist eine wichtige Ergänzung zur gesetzlichen Altersversorgung, insbesondere für Besserverdienende. Die Arbeitsbeziehungen in Schweden basieren auf sehr starken und gut organisierten Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisieren den Arbeitsmarkt einschließlich der Lohnfindung, und der Staat hält sich in der Regel aus diesen Prozessen heraus. Es gibt keinen gesetzlichen Mindestlohn, und Gewerkschaften und Arbeitgeber verteidigen ihre Unabhängigkeit in Bezug auf die Regulierung des Arbeitsmarktes nachdrücklich. Gewerkschaften und Arbeitgeber halten an den vier sektoralen betrieblichen Altersversorgungssystemen fest, die 90 % der Arbeitnehmer abdecken. Die Programme des privaten Sektors wurden in den 1980er und 1990erJahren auf kapitalgedeckte beitragsbezogene Pläne umgestellt, und die beiden großen

öffentlichen Systeme haben sich teilweise in diese Richtung bewegt. Arbeitgeber und Gewerkschaften unterstützen diese Systeme, da von ihnen angenommen wird, dass sie sichere Renteneinkommen bieten und die Lohnnebenkosten stabil halten. Die Lohnnebenkosten – einschließlich der Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung; siehe oben – im privaten Sektor sind aus europäischer Sicht vergleichsweise hoch, aber die beitragsbezogene Gestaltung der Rentensysteme garantiert, dass diese Kosten in Zukunft nicht steigen werden (Anderson, 2015; 2019).

Es gibt eine intensive öffentliche Debatte über die Zukunft der Rentenpolitik. Die in der Pensionsgruppe vertretenen politischen Parteien dominieren diese Debatte, vor allem, weil sie 70-80 % der Wähler:innen repräsentieren, so dass Diskussionen über die wahrgenommene Notwendigkeit, bestimmte Elemente des Systems zu reformieren, weitgehend innerhalb der Gruppe geführt werden. Die Sozialdemokratische Partei wich 2018 von dieser Norm ab, als sie eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes und eine bescheidene Erhöhung der Leistungen für etwa 60 % der Rentner:innen vorschlug. Der letztgenannte Vorschlag ist Teil der „Januar-Vereinbarung“ zwischen SPD, Grünen, Liberalen und Zentrumspartei, die die Grundlage für die derzeitige sozialdemokratische und grüne Minderheitsregierung bildet (Socialdemokraterna, 2019).

Wie bereits erwähnt, dreht sich die Zukunft der Rentenpolitik um die Verbesserung der Grundversorgung, die Neukalibrierung des Prämienrentensystems, um benutzerfreundlicher und resistenter gegen Betrug und Missbrauch zu werden, um die Einführung von Maßnahmen und Anreizen, die Arbeitnehmer:innen dazu ermutigen, später in Rente zu gehen, und um die Verringerung des geschlechtsspezifischen Rentengefälles. Die Pensionsgruppe überwacht die Leistungsfähigkeit des neuen Systems und diskutiert regelmäßig Probleme und mögliche Lösungen. Das bedeutet nicht, dass eine Einigung problemlos möglich ist, aber es bedeutet, dass es einen Konsens über zentrale Schwächen im gegenwärtigen System gibt.

Die Prämienrente

Wie bereits dargestellt, hat die Pensionsgruppe ziemlich schnell auf die Herausforderungen des automatischen Ausgleichsmechanismus während der globalen Finanzkrise reagiert. Diese Debatte ist weitgehend abgeschlossen. Die Bewältigung der Herausforderungen des Prämienrentensystems war schwieriger, vor allem wegen der anhaltenden Meinungsverschiedenheiten der Parteien über die Erwünschtheit der Prämienrente. Wie bereits angemerkt sprach sich die Sozialdemokratische Partei gegen die Aufnahme der Prämienrente in das reformierte Rentensystem in den 1990erJahren aus, akzeptierte sie aber als Teil eines größeren Kompromisses. Zwei Probleme haben diese Debatte wieder eröffnet: das mangelnde Interesse der Rentensparer:innen an der aktiven Auswahl von Investmentfonds und die Häufigkeit von Betrug unter Fondsmanager:innen. Auch die Rentnerorganisationen haben das Rentensystem lautstark kritisiert und argumentiert, dass das Kapital des Systems in das Einkommensrentensystem übertragen werden sollte, um höhere Renten zu finanzieren.

Die Pensionsgruppe reagierte mit Reformen, die darauf abzielten, Betrug zu beseitigen und die Zahl der Investitionsmöglichkeiten für Rentensparer:innen zu verringern. Die ersten Schritte in diese Richtung erfolgten 2005, als eine offizielle Untersuchungskommission empfahl, die Zahl der Wahlmöglichkeiten zwischen Fonds radikal zu reduzieren (von 800 auf 100-200; siehe SOU, 2005). Vor allem aufgrund der Auswirkungen der glo-

balen Finanzkrise gab es nur geringe Fortschritte. In einem Untersuchungsbericht aus dem Jahre 2013 wurde empfohlen, zwischen zwei Optionen zu wählen: keine Änderung oder Verringerung der Wahlmöglichkeiten zwischen Fonds auf weniger als zehn (Ds2013: 35). Die letzten Untersuchungskommissionen haben empfohlen, die Wahlarchitektur zu vereinfachen, um das Ziel, Renditen über der Lohninflation zu erzielen, effektiver zu verfolgen (SOU, 2016). Im April 2017 einigte sich die Pensionsgruppe auf eine Reformstrategie, die sich auf die Reduzierung von Betrug durch Finanzdienstleister, die Investmentfonds anbieten, und die Überarbeitung des Fondsmarktes konzentriert. Diese Strategie wurde durch das im Dezember 2017 vereinbarte Pensionsabkommen bestätigt.

Im April 2018 führte die sozialdemokratische und grüne Regierung ein Gesetz zur Umsetzung des vereinbarten Ansatzes ein (Regeringen 2018b). Die Reform umfasst zwei Schritte. Zuerst werden Finanzdienstleister spezifische Mindestanforderungen erfüllen müssen, um ihre Produkte auf dem Fondsmarkt anbieten zu können. Zu diesen strengeren Anforderungen gehören Mindestkapitalvorschriften, eine Erfolgsbilanz für mindestens drei Jahre, Erfahrungen außerhalb des Prämienrentensystems und die Einhaltung der ESG-Kriterien (Umwelt, Soziales und Governance). Diese Vorschriften traten im November 2018 in Kraft. Die zweite Stufe umfasst die Einrichtung einer staatlichen Agentur zur Durchführung des Auftragsvergabeverfahren für den Fondsmarkt. In der Vergangenheit konnten alle Fonds, die Mindestkriterien erfüllten, teilnehmen. Die Idee hinter dem laufenden Reformprozess ist, dass eine neue staatliche Agentur Investmentfonds sorgfältig für die Aufnahme in den Fondsmarkt überprüfen wird, wodurch die Qualität aller Fonds verbessert und es für Rentensparer:innen schwieriger wird, „schlechte Entscheidungen“ zu treffen. Eine Expertenkommission veröffentlichte 2019 einen Bericht und Gesetzesvorschlag (SOU, 2019), und die gegenwärtige Regierung intendiert nach Beratung mit der Pensionsgruppe einen Vorschlag zur Gesetzgebung vorzulegen.

Anhebung des Ziel-Rentenalters

Die Diskussionen über die Verlängerung des Arbeitslebens waren etwas konflikthaft. Wie in anderen Ländern haben auch die schwedischen Politiker:innen auf die steigende Lebenserwartung mit Vorschlägen reagiert, die Arbeitnehmer:innen dazu ermutigen sollen, später in den Ruhestand zu gehen. 2011 berief die Pensionsgruppe eine offizielle Untersuchungskommission ein, um zu untersuchen, ob das Mindestrentenalter in den gesetzlichen Rentensystemen erhöht werden soll. Das 2013 veröffentlichte Gutachten empfahl, das Mindestrentenalter anzuheben und es danach an die Veränderungen der Lebenserwartung zu koppeln (SOU, 2013).

Insbesondere die Gewerkschaften sind nicht bereit, diese Maßnahmen zu akzeptieren, es sei denn, es würden Maßnahmen ergriffen, um ein längeres Arbeitsleben zu erleichtern (Verbesserung des Arbeitsumfelds, verbesserte Bildungsmaßnahmen). Anhaltende Meinungsverschiedenheiten verhinderten weitere Aktivitäten bis zum Rentenabkommen vom Dezember 2017, das ein höheres Renteneintrittsalter mit anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Angemessenheit und Nachhaltigkeit der gesetzlichen Renten bündelte. Das Rentenabkommen baut auf dem Gutachten von 2013 auf, in dem vorgeschlagen wird, das gesetzliche Mindestrentenalter von 61 auf 64 Jahre zu erhöhen und das Höchstalter von 67 auf 70 Jahre zu steigern.

Die Vereinbarung schlug vor, das Mindestrentenalter für das Einkommensrentensystem in drei Schritten anzuheben:

– von 61 auf 62 im Jahr 2020
– von 62 auf 63 im Jahr 2023
– von 63 auf 64 im Jahr 2026

Diese Änderungen erforderten eine Überarbeitung des Beschäftigungsschutzes, damit die Arbeitnehmer:innen das Recht haben, beschäftigt zu bleiben, und zwar von 67 auf 68 im Jahr 2020 und von 68 auf 69 im Jahre 2023. Dies wurdeim Jahr 2020 durch 2019 verabschiedete Regelungen erreicht (Regeringen 2019a). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass das Mindestalter für die Garantierente von 65 auf 66 Jahre im Jahr 2023 und von 66 Jahren auf ein neues Rentenalter steigt, das an die Lebenserwartung gekoppelt ist. Personen mit mindestens 44 Berufsjahren könnten die Garantierente für eine Übergangszeit noch mit 65 Jahren beziehen.

Im Februar 2018 setzte der Sozialminister eine Expertengruppe ein, die konkrete Vorschläge unterbreiten sollte, welche sie Anfang des folgenden Jahres vorgelegt hat (Ds 2019: 2). Der Bericht baute auf früheren Bemühungen auf, führte aber zudem Konzept des Ziel-Rentenalter ein (*riktålder*), das automatisch mit Veränderungen der Lebenserwartung verbunden ist. Von 2000 bis 2019 war die durchschnittliche Lebenserwartung für Frauen um zwei Jahre (auf 84) und vier Jahre für Männer (auf 81) gestiegen. Bis 2060 sollen nach Projektionen Frauen im Durchschnitt bis 88 und Männer bis 86 leben (Ds 2019: 2, S. 95). Im Mai 2019 schlug die Regierung ein Gesetz zur Umsetzung der Vorschläge der Sachverständigen vor (Regeringen, 2019b). Das Parlament hat das Gesetz im Oktober 2019 angenommen und es trat am 1. Dezember 2019 in Kraft. Das Renteneintrittsalter bleibt flexibel (ab 62 Jahren), und das Ziel-Rentenalter wird zur Berechnung dieses Mindestalters für künftige Rentnerkohorten herangezogen. Das Ziel-Rentenalter ist die durchschnittliche Lebenserwartung minus drei Jahre.

Verbesserung der Grundversorgung

Für die Pensionsgruppe war es nicht schwer, sich darauf zu einigen, wie die Grundversorgung verbessert werden kann, und im Oktober 2019 wurden Gesetze verabschiedet, um dies zu erreichen. Die Diskussionen über die Angemessenheit der Grundversorgung haben seit der Einführung des reformierten Rentensystems im Jahr 2000 angedauert. Insbesondere die Gestaltung der Garantierente ist bei den Gewerkschaften und Rentnergruppen auf Kritik gestoßen, weil sie an der Inflation und nicht an die Lohnentwicklung gekoppelt ist. Dies bedeutet, dass der reale Wert der Garantierente im Verhältnis zur Einkommensrente im Laufe der Zeit abnimmt, insbesondere in Zeiten steigender Reallöhne. Darüber hinaus hat die Einführung der Einkommensteuergutschrift *(jobbskatteavdrag*) durch die nichtsozialistische Regierung im Jahr 2017 die Kluft zwischen den Nettoeinkommen von Rentner:innen und Arbeitnehmer:innen vergrößert. Steuersenkungen für Rentner:innen (siehe oben) kompensierten diesen Unterschied teilweise, konnten aber die langsamere Preisindexierung im Vergleich zur Lohnindexierung nur wenig kompensieren. Zwischen 2003 und 2019 stiegen die Garantierenten um real 15,7 % real, während die Realeinkommen der Arbeitnehmer:innen im gleichen Zeitraum um 44,6 % stiegen (Regeringen, 2019c, S. 15).

Die Pensionsgruppe beschloss, dass Gesetzgebung als Teil ihrer im Vorjahr aufgestellten Agenda für „Gleiche Renten“ nötig wäre, da Frauen viel wahrscheinlicher eine Grundversorgung benötigen als Männer (80 % der Garantierentner:innen sind Frauen). Der Sozialminister setzte im Januar 2017 eine Expertengruppe ein, die Reformmöglichkeit untersuchen sollte. Die Expertengruppe wurde mit der Bewertung der Angemessenheit der Garantierente, der Wohnbeihilfe, der Altersbeihilfe und der Hinterbliebenenrenten beauftragt. Mit dem Rentenabkommen vom Dezember 2017 wurde dieses Ziel noch verstärkt, indem ein Zuschlag für Garantierentner:innen mit niedrigem Einkommen und eine Anhebung der Obergrenze für Wohnzuschläge versprochen wurden. Garantierentner:innen würden auch Arbeit mit ihrer Rente kombinieren können (für Löhne unter 24.000 SEK). In dem im März 2018 vorgelegten Gutachten (Ds 2018: 8) wurde vorgeschlagen: die Erhöhung der Garantierente, die Einführung eines Zuschlag (höher für Singles als für Paare; der Zuschlag sollte teilweise gekürzt werden, wenn ein:e Rentner:in ein Betriebsrenteneinkommen oder ein Nettokapitaleinkommen hat), eine höhere Garantierente bei einem späteren Rentenbezug, eine Anhebung der Obergrenze für den Wohnzuschlag (von 5.600 SEK auf 7.000 SEK pro Monat), und die Einführung eines steuerfreien Betrags für Arbeitseinkommen unter 24.000 SEK pro Jahr. Die Regierung hat im Mai 2019 ein Gesetz vorgelegt (Regeringen, 2019c), das im Oktober angenommen wurde. Die neuen Vorschriften traten am 1. Dezember 2019 in Kraft.

Gleiche Renten:

Die Pensionsgruppe hat 2017 auch einen Aktionsplan vorgeschlagen, um die Ursachen des geschlechtsspezifischen Rentengefälles zu untersuchen und politische Antworten zu präsentieren. Innerhalb der Gruppe und unter den Interessenverbänden (Stakeholdern) besteht Einigkeit darüber, dass die Systeme des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherung auf der individuellen wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Beteiligung aller Erwachsenen am Arbeitsmarkt, einschließlich Eltern basieren sollten. Mehr als vier Jahrzehnte nach der Einführung der individuellen Besteuerung und der umfassenden Politik zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter sind die Frauenrenten jedoch nach wie vor niedriger als die der Männer, was vor allem auf Unterschieden bei der Erwerbsbeteiligung beruht. Im Durchschnitt haben Frauen mehr familiäre Pflichten als Männer (Teilzeitarbeit, Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn, Beschäftigung im öffentlichen und nicht im privaten Sektor), was sich in den Lebenseinkommen widerspiegelt, die die Grundlage für Rentenleistungen sind (Ds 2016: 19). Die Pensionsgruppe schlägt keine Maßnahmen zur Änderung dieser Beschäftigungsmuster vor, sondern hat sich auf zwei Bereiche konzentriert, in denen Anpassungen in der Rentenpolitik als vernünftig und angemessen erachtet werden: Verbesserungen der Grundversorgung (siehe oben) und Änderungen der Prämienrentenvorschriften für die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen zwischen Ehegatten und Partnern. Dies war bereits Teil der Reformdiskussionen Anfang der 1990er Jahre, aber die Idee wurde verworfen.

Der Aktionsplan umfasst auch Initiativen zur Verbesserung des Wissens über die Arbeitsmarktursachen des Rentengefälles sowie der Durchführbarkeit einer Neukalibrierung der Bewertung von Jahre der Kindererziehung und Hochschulbildung für Rentenansprüche.

5 Bewertung

Das reformierte Rentensystem schneidet in zwei wichtigen Bereichen gut ab: bei der Stärkung der Anreize für den Einzelnen, den Umfang und die Dauer seiner Beschäftigung zu erhöhen, und mit Blick auf die Verbesserung der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit des Systems. Das effektive Renteneintrittsalter ist gestiegen (Westin, 2016), und Schweden hat jetzt das höchste effektive Renteneintrittsalter in der EU. Der Beitragssatz ist seit der Reform stabil bei 18,5 % des Einkommens unterhalb der Leistungsobergrenze geblieben, und es besteht Einigkeit hinsichtlich der Kontrolle der Rentenkosten durch das beitragsbezogene System.

Das derzeitige Rentensystem kann jedoch wegen des effektiven Rückgangs der Ersatzquoten seit dem Jahr 2000 kritisiert werden. Die Reform 1994/98 beruhte auf der Annahme, dass die meisten Rentner:innen etwa 60 % ihres letzten Gehalts aus dem gesetzlichen System erhalten würden, aber die Ergebnisse sind gemischt. Nur diejenigen, die ab 1953 geboren wurden, fallen vollständig unter das neue System, so dass die verfügbaren Forschungsarbeiten die Übergangsgenerationen betreffen, oder diejenigen, für die sowohl das alte ATP als auch das neue System gelten (Kohorten, die 1938 bis 1953 geboren wurden). [12] In diesen Generationen erhielten Frauen im Allgemeinen geringere Leistungen als im alten System, weil Frauen von der „Beste 15 von 30 Jahren“-Regel mehr profitierten als Männer und die Frauen ihre Arbeitszeit eher reduzieren, um familiären Verpflichtungen gerecht zu werden (Granbom, 2017).

Die Wertsteigerungen der Garantierente sind auch hinter denen der Einkommensrente zurückgeblieben, da erstere an die Inflation und die letztere an die Löhne gekoppelt ist. Dies wurde ein Dilemma für die Pensionsgruppe, insbesondere die Sozialdemokratische Partei. Einerseits sollte die Grundversorgung hoch genug sein, um einen akzeptablen Lebensstandard (*skälig levnadsstandard*) für Personen mit unvollständigen Erwerbsbiografien zu gewährleisten. Andererseits sollte die Höhe der Garantierente und andere Elemente der Grundversorgung (d. h. Wohnzuschlag) nicht gegen das Kernprinzip des Einkommensrentensystems verstoßen: Lebenslanges Beschäftigungseinkommen sollte die Höhe der Rente bestimmen, so dass eine Person, die ihr ganzes Leben lang gearbeitet hat, eine bessere Rente erhalten sollte als jemand mit Grundversorgung. Der Unterschied zwischen dem höchsten Niveau der Grundversorgung und dem niedrigsten Niveau der Einkommensrente wird in der öffentlichen Debatte als „Respektdistanz“ (*respektavstånd*) bezeichnet, und ein Hauptargument in der öffentlichen Debatte ist, dass Beschäftigung an Respekt und Legitimität verlieren wird, wenn die durch sie erwirtschaftete Rente nahe an der Grundversorgung liegt. Die jetzige sozialdemokratische und grüne Regierung bezeichnete dieses Dilemma als „Balanceakt“ zwischen dem Schutz vor sozialer Ausgrenzung und dem Respekt vor dem Grundsatz, dass das Lebenseinkommen die Rente bestimmt. Mit anderen Worten soll sich Arbeit auszahlen, und das Einkommensrentensystem muss auf einer starken Legitimität ruhen. Dies bedeutet, dass die Einkommensrente (und die Prämienrente) für Personen mit langen Beschäftigungszeiten deutlich über dem Niveau der Grundversorgung liegen sollte. Im Gesetzentwurf zur Verbesserung der

[12] Die 1938 Geborenen erhalten 16/20 ihrer Rente aus dem alten ATP-System und 4/20 aus dem neuen System. Für jede folgende Kohorte bis 1953 verringert sich der Anteil aus dem alten System um 1/20.

Garantierente und des Wohnzuschlags heißt es ausdrücklich, dass der Basis-Schutz nicht „zu hoch“ sein darf (Regeringen, 2019c).

Die Gewerkschaftsdachverbände LO (Schwedischer Gewerkschaftsbund), TCO (Schwedischer Berufsverband) und SACO (Schwedischer Verband der Berufsverbände) unterstützten die Reform von 1994/98 nicht ausdrücklich, akzeptierten sie aber stillschweigend (Anderson und Immergut 2007). Die drei großen Verbände akzeptierten die Notwendigkeit, die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems zu verbessern, auch wenn sie mit einigen Elementen der Reform von 1994/98 nicht einverstanden waren. Die TCO kritisierte insbesondere die Verschlechterung der Renten der Angestellten. Die Bewertungen unter den Arbeitergewerkschaften waren unterschiedlich, vor allem, weil die Umstellung auf Beitragsbezogenheit auf der Grundlage von lebenslangen Verdiensten Arbeiter:innen mit langer Arbeitsdauer und langsam steigenden Löhnen zugutekommt, so dass einige Gruppen im neuen System besser dastehen (zu Details siehe Anderson und Immergut, 2007).

In den zwei Jahrzehnten seit der Umsetzung der Reform haben die Gewerkschaften auf den langfristigen Rückgang der Ersatzquoten seit den 2000er Jahren hingewiesen. Die TCO ist besonders besorgt über den langfristigen Rückgang der Renten, vor allem das Ziel, nur 60 % des Endgehalts (TCO, 2019a) bereitzustellen. LO und TCO haben eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Einkommensrente gefordert, um die Ersatzraten zu verbessern, und sie drängen auf Verbesserungen in der Art und Weise, wie Sozialversicherungsleistungen (Elternversicherung, Krankenversicherung, Invaliditätsleistungen) auf Rentenansprüche wirken (TCO, 2019 a; LO 2019a). Derzeit ist nur der Betrag der Leistung Grundlage der Rentenansprüche, nicht das zugrunde liegende Einkommen, auf dem die Leistung beruht. Darüber hinaus kritisiert LO die derzeitigen Vorschläge zur Anhebung des Renteneintrittsalters, es sei denn, es würde eine Erhöhung der Beiträge zur Einkommensrente auf 20 %, Verbesserungen beim Krankengeld und bei Rehabilitationsmaßnahmen und aktive Arbeitsmarktpolitiken geben, um älteren Arbeitnehmer:innen eine längere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen (LO, 2019b). Die TCO lehnt auch mehrere Elemente der Vorschläge für das Rentenalter ab, insbesondere die Geschwindigkeit und die Höhe des Anstiegs des angestrebten Rentenalters. Dieses gibt den Menschen nicht genügend Zeit, sich anzupassen, und es erschwert die Tarifverhandlungen. Die TCO schlägt Erhöhungen des Rentenbeitrags vor, da aus der steigenden Lebenserwartung, Verbesserungen bei den Rentenansprüchen für die Elternversicherung sowie anderen einkommensbezogenen Leistungen höhere Rentenausgaben folgen (TCO, 2019b).

6 Das Rentensystem und der Arbeitsmarkt

Der schwedische Wohlfahrtsstaat und der Arbeitsmarkt basieren auf Vollbeschäftigung und Aktivierung. Das Steuersystem unterstützt diese Ziele, weil es auf der individuellen Besteuerung (seit den 1970er Jahren) basiert, sodass es keine Steuervorteile für unterhaltsberechtigte Ehegatt:innen/Partner:innen und auch kein Steuersplitting gibt. Soziale Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Altenpflege sind steuerfinanziert und wohnortbasiert. Die Sozialversicherung (Elternversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Invalidenversicherung, Renten) ist einkommensabhängig, und trotz der Verschlechterungen in den letzten zwei Jahrzehnten sind die Leistungen aus internationaler Sicht recht großzügig. Es gibt nur wenige abgeleitete Rechte im Sozialversicherungssystem; die Witwenrente wurde abgeschafft, es werden aber weiterhin Leistungen an diejenigen gezahlt, die nach den vor 1990 geltenden Vorschriften Ansprüche haben.

Die jüngsten Reformen der Sozialversicherung, insbesondere des Rentensystems, zielen darauf ab, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen, um einige der Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung auszugleichen. Das bedeutet, dass das Rentensystem darauf ausgelegt ist, starke Anreize auf individueller Ebene zu schaffen, die Arbeitszeit zu erhöhen und das Arbeitsleben zu verlängern. Wie bereits erwähnt, erfordert die geplante Anhebung des Ziel-Rentenalters ergänzende Rechtsvorschriften über das höchste Alter, auf welches das Arbeitsschutzrecht Anwendung findet, sowie Anpassungen der Tarifverträge.

6.1 Jüngste Arbeitsmarktentwicklung

2018 war ein stabiles Jahr für den Arbeitsmarkt. 29 von 668 nationalen Tarifverträgen liefen 2018 aus und keiner führte zu Konflikten. Die Jahre 2017 und 2018 waren von einem guten Wirtschaftswachstum geprägt. Dies führte jedoch nicht zu hohen Lohnerhöhungen. Die Löhne stiegen 2018 um 2,6 %, aber aufgrund der Inflation stiegen die Reallöhne nur um 0,5 %.

Der schwedische Arbeitsmarkt verzeichnet seit dem Ende der globalen Finanzkrise ein robustes Wachstum. Die Profitabilität im privaten Sektor hat sich seit den Tiefständen von 2013 und 2014 erholt. Sinkende Arbeitslosigkeit hat 2018 zu einer Arbeitslosenquote von 6 % geführt. Obwohl die Tarifbindung in Schweden höher ist als anderswo, ist sie leicht zurückgegangen. Die Arbeitgeberorganisation bleibt stabil, aber die Arbeitergewerkschaften des privaten Sektors verlieren langsam Mitglieder (Medlingsinstitutet, 2019, S. 12).

Positive Arbeitsmarktentwicklungen haben ihren Ursprung in dem 1997 unterzeichneten „Industrieabkommen“, das ein neues System der Konfliktlösung und koordinierter Lohnverhandlungen einführte. Die zentrale Idee, die diesem Ansatz zugrunde liegt, ist die Annahme, dass die wettbewerbsfähige Industrie die Lohnverhandlungen anführen sollte und dass steigende Reallöhne mit hoher Beschäftigung verbunden sein sollten. Das Prinzip, dass Industriesektoren die Normen für die Lohnbildung und den Rest der Wirtschaft festlegen, ist tief in der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit verwurzelt, aber es erlebte 1997 einen Neustart. Hintergrund waren zwei Jahrzehnte Arbeitskampf und unkoordinierte Verhandlungen, die zu Lohninflation führten. Elvander (2002) nennt das Industrieabkommen die wichtigste

Reform der Arbeitsbeziehungen seit 1938. Neben der führenden Rolle des Industriesektors in den Lohnverhandlungen wurde im Jahr 2000 ein Vermittlungsinstitut für unparteiische Mediation eingerichtet (siehe Regeringen 1999). Mehrere institutionelle Regelungen unterstützen diesen Ansatz: Koordinierung der LO-Gewerkschaften, Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitgeberorganisation und der kommunalen Arbeitgeber (Medlingsinstitutet 2019, S. 16).

6.2 Herausforderungen des Arbeitsmarktes für das Rentensystem

Gegenwärtig steht der schwedische Arbeitsmarkt vor zwei Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Rentensystem: die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes und die Integration von Migrant:innen, insbesondere von Asylbewerber:innen aus dem Ausland.

Trotz vergleichsweise hoher Erwerbsbeteiligungsquoten für Frauen gibt es ein anhaltendes, aber langsam schrumpfendes geschlechtsspezifisches Rentengefälle, das auf der Tendenz von Frauen, Teilzeit und im öffentlichen Sektor zu arbeiten beruht (im Vergleich zu Männern). Frauen verdienen im Durchschnitt 11,3 % weniger als Männer. Bei Berücksichtigung von Beruf, Bildungsniveau, Alter, Sektor und Arbeitszeit sinkt der unerklärte Unterschied auf 4,3 % (Medlingsinstitutet, 2019, S. 12). Wie bereits erwähnt, erkennt die Pensionsgruppe dieses Problem an, aber es besteht Konsens darüber, dass das einkommensabhängige Rentensystem nicht dazu benutzt werden sollte, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zu korrigieren. Die starke Überrepräsentation von Frauen unter den Garantierentner:innen war jedoch die Grundlage für die Initiative der Pensionsgruppe (gefolgt von Gesetzgebung), die Garantierenten in bescheidenem Umfang zu erhöhen.

Es ist schwierig, die Auswirkungen der Migration auf das Rentensystem zu bestimmen. Einerseits wird sie die staatlichen Ausgaben für die Grundversorgung erhöhen. Migrant:innen, die ihren Wohnsitz im mittleren Alter beziehen (es sei denn, sie sind EU/EWR-Bürger) haben nicht genügend Zeit, ausreichende einkommensbezogene Rentenansprüche aufzubauen, um ein Einkommen oberhalb des Höchstniveaus der Garantierente und des Wohnzuschlags zu erzielen. Selbst jüngere Migrant:innen werden mit diesem Problem konfrontiert sein, weil sie als junge Erwachsene Schwierigkeiten haben, sich auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren. Andererseits kann die Migration gering qualifizierter Gruppen von außerhalb der EU im Laufe der Zeit einen Abwärtseffekt auf die Durchschnittslöhne haben, was sich auf das Einkommensrentensystem auswirken wird, da das Durchschnittseinkommen in der Wirtschaft die Grundlage für die interne Rendite im Einkommensrentensystem ist (d. h. der Wert der fiktiven Vermögenswerte, wie er im Einkommensindex widergespiegelt wird). Auch wenn der Zustrom von Arbeitskräften auf den Arbeitsmarkt die einkommensbezogenen Teile des Rentensystems stärkt, hat dieser Prozess das Potenzial, die durchschnittliche Einkommensrente zu senken (Regeringen, 2019a, S.11).

6.3 Ist Schweden „Best Practice“?

Das schwedische Rentensystem beruht auf drei bewährten Verfahren: individuelle Besteuerung, individueller Leistungsanspruch und stabilen, umfassenden Tarifverhandlungen. Schweden schaffte die gemeinsame Besteuerung im Rahmen einer Steuerreform 1970 (mit Wirkung 1971) ab. Eine gemeinsame Besteuerung war bis 1966 erforderlich, und zwischen 1966 und 1971 freiwillig möglich. Die Verschiebung war Teil einer größeren Steuerreform, die unter anderem darauf abzielte, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen zu fördern (SOU, 1964; Regeringen, 1970). Der individuelle Anspruch innerhalb der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgungssysteme verstärkt die positiven Auswirkungen der individuellen Besteuerung auf das Arbeitskräfteangebot und die Gleichstellung der Geschlechter. Das Niveau der Einkommensrente hängt vollständig von der vorherigen Erwerbsbeteiligung ab, so dass die finanziellen Anreize zur Bildung eines Einverdiener-Haushalts gering sind. Wie bereits erwähnt, beruht das hochinstitutionalisierte System der Arbeitsbeziehungen in Schweden auf sehr hohen Organisationsraten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer:innen und führt zu einer sehr breiten Tarifabdeckung. Dies hat zwei Auswirkungen: Der Niedriglohnsektor ist relativ klein und die Arbeitslosigkeit ist wieder auf ein bescheidenes Niveau zurückgekehrt. Darüber hinaus sind starke Arbeitsmarktinstitutionen die Grundlage für eine sehr hohe Abdeckung mit betrieblicher Altersversorgung.

6.4 Renten- und Arbeitsmarktpolitik

Wie bereits erwähnt, ist das Rentensystem eng mit der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktentwicklung verknüpft. Diese enge Verbindung ist fest in den politischen Kompromiss eingebettet, der der Rentenreform 1994/98 zugrunde liegt: Alle Parteien des Kompromisses sind sich einig, dass jede Krone des Einkommens zu Rentenansprüchen führen sollte und dass die Indexierung der Rücklagen und der Auszahlungen auf der Lohnentwicklung beruht. Die beitragsbezogene Basis für die Rücklagen und Indexierung bedeutet auch, dass Zeiten steigender Arbeitslosigkeit das Rentenniveau stärker beeinflussen, als dies der Fall wäre, wenn das durchschnittliche Lohnwachstum die Grundlage für die Indexierung wäre.

Die Gestaltung der Steuer- und Sozialversicherungssysteme ermutigt den Einzelnen auch, sein Arbeitskräfteangebot zu erhöhen, weil es auf individuellem Einkommen und beschäftigungsbezogenen Ansprüchen beruht, so dass es sehr starke Anreize für alle Erwachsenen gibt, eine Vollzeitbeschäftigung anzunehmen. Großzügige Elternversicherung und universeller Zugang zu kostengünstigen, qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungen und Vorschulen verringern die Hindernisse für Eltern erheblich, Beschäftigung und Kindererziehung zu kombinieren. Dieser Policy-Mix erleichtert lange Vollzeitkarrieren.

Das Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherung und Steuersystem bedeutet, dass zukünftige Renteneinkommen zunehmend die individuelle Erwerbsbeteiligung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Einkommensrente) und die Kapitalerträge (die Prämienrente) widerspiegeln werden. Im Vergleich zum alten ATP-System wird dies zweifellos zu einer zunehmenden Einkommensungleichheit unter den Rentner:innen

führen und das Rentenniveau stärker von der makroökonomischen Entwicklung abhängig machen.

7 Schlussfolgerungen

Schweden hat in den 1990ger Jahren eine umfassende Reform seines Rentensystems verabschiedet, vor der dot.com-Blase Anfang der 2000er Jahre, der globalen Finanzkrise von 2008 und der aktuellen COVID-19-Pandemie. Tatsächlich war die schwedische Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Hintergrund für die anfänglichen parteiübergreifenden Kompromisse über die Konturen des neuen Rentensystems. Ein zentrales Ziel der Reform, das von fast allen Parteien im Reichstag unterstützt wurde, war es, das Rentensystem vor demografischen und wirtschaftlichen Schwankungen abzuschirmen. Der beitragsbezogene Aufbau der Einkommensrente erreicht dies weitgehend, aber er tut dies, indem er den einzelnen Arbeitnehmer:innen und Rentner:innen mehr Risiko auferlegt.

Einer der Schlüssel zur Nachhaltigkeit der Reform 1994/98 ist die Bereitschaft der fünf Parteien hinter der ursprünglichen Vereinbarung, alle Änderungen des Rentensystems innerhalb der Pensionsgruppe auszuhandeln und sich auf einen Konsens zu stützen. Diese Festlegung hat den Wandel der Rentenpolitik effektiv von der Wahlpolitik abgeschirmt, indem Anreize für diejenigen reduziert wurden, die aus der Pensionsgruppe aussteigen wollten, um einen eigenständigen Kurs einzuschlagen. Das Festhalten an der Vereinbarung war jedoch nicht einfach, wie die jüngsten Diskussionen über die Prämienrente, die durch den automatischen Ausgleichsmechanismus ausgelösten Kürzungen und das Niveau der Grundversorgung zeigen. Insbesondere wurde der Einfluss von Rentnergruppen und Gewerkschaften minimiert und es besteht die Sorge, dass die öffentliche Debatte über die Zukunft des Rentensystems erstickt wurde (Weaver und Willen 2014).

Die Bereitschaft der fünf großen politischen Parteien, die Rentenreform zu entpolitisieren und weitreichende politische Veränderungen vorzunehmen, beruhte ebenfalls auf zwei wichtigen Voraussetzungen. Erstens konnte das Kapital in den Pufferfonds des Rentensystems (den AP-Fonds) zur Finanzierung eines Teils der Kosten des Übergangs zum neuen Rentensystem verwendet werden. Damit blieb der Beitragssatz stabil bei 18,5 % des zu verbeitragenden Einkommens und erleichterte die Einführung der Prämienrente (Anderson und Immergut 2007). Zweitens deckt der Sektor der betrieblichen Altersversorgung 90 % der Arbeitnehmer:innen ab, was eine wichtige Aufstockung für Durchschnittsverdiener:innen und einen erheblichen Einkommensersatz für Personen mit einem Einkommen oberhalb der Grenze der gesetzlichen Rente bietet. Wenn die AP-Fonds den Übergang zum neuen System auf der Finanzierungsseite erleichterten, tat das System der betrieblichen Altersversorgung dasselbe auf der Leistungsseite, indem es dazu beigetragen hat, mögliche negative Auswirkungen auf die Großzügigkeit der Renten abzufedern.

Literatur

Anderson, Karen M. 2001. “The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State. Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance,” Comparative Political Studies, 34/9, pp. 1063-1091.

Anderson, Karen M. 2015. "Ein nordisches Erfolgsmodell im Wandel. Das System der betrieblichen Altersvorsorge in Schweden." WISO Direkt. Friedrich Ebert Stiftung, 30/2015. pp. 1-4. Published in English as "Occupational Pensions in Sweden." https://library.fes.de/pdf-files/id/12113.pdf

Anderson, Karen M. 2018. "Decentring Pension Reform." In R.A.W. Rhodes (ed.) Narrative Policy Analysis. London: Palgrave, pp. 141-163.

Anderson, Karen M. 2019. "Financialisation meets collectivisation: occupational pensions in Denmark, the Netherlands and Sweden, Journal of European Public Policy," 26/4, 617-636.

Anderson, Karen M. and Immergut, Ellen M. 2007. “Sweden: After Social Democratic Hegemony.” In Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson and Isabelle Schulze (eds.), The Handbook of Pension Politics in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, pp. 349-395.

Bröms, Jan. 1990. Ur askan av ATP, Stockholm: SACO.

Dagens Nyheter. 2010. 5 and 7 January.

Departementserien (Ds). 2013. Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35).

Departementserien (Ds). 2016. Jämställda pensioner? (Ds 2016: 9).

Departementserien (Ds). 2018. Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018: 8).

Departementserien (Ds.) 2019. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019: 2).

Elmér, Åke. 1971. Svensk Socialpolitik. Nionde upplagen. Lund: Gleerups.

Elmér, Åke. 1989. Svensk Socialpolitik. Uddevalla: Almqvist & Wiksell.

Elvander, Nils. (2002). The new Swedish regime for collective bargaining and conflict resolution: A comparative perspective. European Journal of Industrial Relations, 8(2), 197-216.

Granbom, Stefan. 2017. Jämförelse i utfall av inkomstgrundad allmän pension i det nya och det gamla pensionssystemet för födda 1938-1945. Pensionsmyndigheten.

Heclo, Hugh. 1974. Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven, CT: Yale University Press.

Kjellberg, Anders. 2019. Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. (Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility; Vol. 2019, Nr. 1). Lund: Department of Sociology, Lund University Press, pp. 349-395.

Landsorganisation. 2019a. Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.

Landsorganisation. 2019b. Yttrande över promemorian ”Höjda åldersgrän- ser i pensionssystemet och i andra trygghets- system”, Ds 2019: 2.

Lindbeck, Assar. 1992. Klarar vi pensionerna? Stockholm: SNS Förlag.

Lindquist, Gabriella Sjögren and Wadensjö, Eskil. 2011. "Sweden: A Viable Public-Private System", in: Bernhard Ebbinghaus (ed): The Varieties of Pension Governance in Europe. Oxford: Oxford University Press: 240-261.

Lundberg, Urban. 2003. Juvelen i kronan, Stockholm: Hjalmarson & Högberg.

Medlingsinstitut. 2019. Avtalsrörelsen och lönebildningen. År 2018. Medlingsinstitutets årsrapport.

Molin, Björn. 1965. Tjänstepensionsfrågan: en studie i svensk partipolitik. Göteborg: Akademiförlaget.

OECD. 2019. Pensions at a Glance. Paris: OECD.

Pensionsmyndigheten. 2011. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2010.

Pensionsmyndigheten. 2012. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2011.

Pensionsmyndigheten. 2013. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2012.

Pensionsmyndigheten. 2014. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2013.

Pensionsmyndigheten. 2015. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2014.

Pensionsmyndigheten. 2016. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2015.

Pensionsmyndigheten. 2017. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2016.

Pensionsmyndigheten. 2018. Orange rapport. Pensionssystemets årsredovising 2017.

Pensionsmyndigheten. 2019. Pensionernas tillräcklighet. Svar på regeringsuppdrag.

Pensionsmyndigheten. 2020. Orange rapport. Pensionssystemets arsredovising 2019.

Pensionsmyndigheten. 2021a. Orange rapport. Pensionssystemets arsredovising 2020.

Pensionsmyndigheten. 2021b. Årsredovisning 2020.

Regeringen. 1970. Proposition 1970: 70. Proposition med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen.

Regeringen. 1999. Proposition 1999/2000: 32. Lönebildning för full sysselsättning.

Regeringen. 2009a. Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet.

Regeringen. 2009b. Proposition 2009/10: 1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Regeringen. 2015. Proposition 2014/15. 125. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna.

Regeringen. 2018a. Proposition 2018/19: 1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Regeringen. 2018b. Proposition 2017/18: 247. Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem.

Regeringen. 2019a. Proposition 2018/19: 91. Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år.

Regeringen. 2019b. Proposition 2018/19: 133. En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv.

Regeringen. 2019c. Proposition 2018/19:134. Förbättrat grundskydd för pensionärer.

Regeringen. 2019d. Proposition 2019/20: 1. Budgetpropositionen för 2020. Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Regeringen. 2020. Proposition 2020/21: 1. Budgetpropositionen. Utgiftsområde 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Riksförsäkringsverket (RFV). 1987. ATP och dess Finansiering i det Medel- och Långsiktiga Perspektivet (The General Supplementary Pension and Its Financing from a Mid- and Long-Term Perspective). RFV Anser (Stockholm) 9:1–144.

Skatteutskottets betänkande 2009/10. SkU24

Socialdemokraterna. 2019. Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Available at https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf [October 19th, 2021]

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 1964. Nytt skattesystem. SOU 1964: 25.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 1990. Allmän pension. SOU 1990: 76.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 1994. Reformerat pensionssystem. SOU 1994: 20.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 1994. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. SOU 1994: 21.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 2005. Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. SOU 2005: 87.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 2013. Åtgärder för ett längre arbetsliv. SOU 2013: 25.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 2016. Fokus premiepension. Betänkande av 2016 års premiepensionsutredning. SOU 2016: 61.

Statens Offentliga Utredningar (SOU). 2019. Ett bättre premiepensionssystem, SOU 2019: 44.

Statistiska Centralbyrå (SCB). 2019. Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll. Örebro. SCB.

Ståhlberg, Agneta. 1993. Våra pensionssystem. Stockholm: SNS.

Svenska Arbetsgivareföreningen 1990. Marknad och mångfald–SAFs program för 90-talet. Stockholm: SAF.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO). 2019a. Pensionspolitiskt program för TCO 2019.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO). 2019b. Hojda altersgranser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2). 3 May 2019.

Weaver, R. Kent and Alexander Willén. 2014. "The Swedish pension system after twenty years. Mid-course corrections and lessons. OECD Journal on Budgeting. 13/3: 1-24.

Westin, Cecilia. 2016. "Sverige har högst pensionsålder i EU". Välfärd. no. 1 20-21.

Impressum

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet.
Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Diese und andere Veröffentlichungen der Hans-Böckler-Stiftung
finden Sie als pdf-Datei unter www.boeckler.de

Autorin:
Karen M. Anderson
University College Dublin
karen.anderson@ucd.ie

Herausgeber
WSI der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
wsi@boeckler.de

Study (Internet) ISSN 2367-0827