

Uwe Schwarze

**Die staatliche Regulierung privater Altersvorsorge.**

Die schwedische „Premiepension“ und  
die deutsche „Riester-Rente“ im Vergleich

**REGINA** – Arbeitspapier Nr. 30

(2009)

Universität Bielefeld  
Institut für Weltgesellschaft  
Fakultät für Soziologie  
Fakultät für Rechtswissenschaft

**Uwe Schwarze (HAWK Hildesheim)**

## **Schweden: Wohlfahrtsstaatliches Modell einer regulativen Alterssicherungspolitik? Die „Premiepension“ im Vergleich zur deutschen „Riester-Rente“**

### **1. Problemstellung**

Im deutschen wie auch im schwedischen Wohlfahrtsstaat wurden seit Ende der 1990er Jahre grundlegende Veränderungen im System der Alterssicherung eingeleitet. Die wirtschaftliche Krise, die Krise der öffentlichen Finanzen, eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und Herausforderungen des demographischen Wandels bildeten dabei in beiden Wohlfahrtsstaaten Hintergründe und Motive sozialpolitischer Reformen. Schweden bildet in der sozialwissenschaftlichen Analyse und im internationalen Fachdiskurs als universell ausgerichteter Wohlfahrtsstaat, der eine umfassende staatsbürgerbasierte Versorgung zum Ziel hat, einen zentralen Bezugspunkt – im positiven wie im negativen Sinne. Während die eher sozialdemokratischen und „linke“ Anhänger des „schwedischen Modells“ die dort entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen seit langem als Inbegriff der Realisierung sozialer Rechte verstehen, sehen liberale und konservative Kritiker Schweden eher als Beispiel für einen Überversorgungsstaat, der wenig Raum für Eigenverantwortung und Eigenvorsorge lässt.

In diesem Beitrag soll näher untersucht werden, ob und in wie weit diese Befunde auch für die Politik und das System der Alterssicherung nach den Rentenreformen zu Beginn dieses Jahrhunderts weiterhin so gelten. Häufig wurde bisher im Fachdiskurs bereits übersehen, dass in Schweden schon seit den frühen 1960er Jahren nach heftigen politischen Auseinandersetzungen eine einkommensbezogene Rente (Allmänna Tilläggspension ATP) bestand. Diese stockte die allgemeine steuerfinanzierte Volksrente abhängig von Beiträgen und dem individuellen Verlauf der Einkommens- und Erwerbsbiografie auf und sicherte damit nicht nur gegen Armut ab sondern bot erstmals eine Lebensstandardsicherung. Daneben wurde im Rahmen der Tarifautonomie seit den Anfängen des „schwedischen Modells“ der 1930er

Jahre ein System der betrieblichen Alterssicherung aufgebaut, das heute etwa 90 % aller Beschäftigten umfasst und ebenfalls ein wichtiges Element für die Sicherung des Lebensstandards bildet.

Im Rahmen der Reformstrategien der jeweils regierenden Parteien wurden innerhalb der vergangenen zehn Jahre schließlich in Schweden – wie in Deutschland – nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung und die kollektiv-betriebliche Altersvorsorge reformiert, sondern es wurden in beiden Ländern neue *kapitalfundierte Elemente* im Gesamtsystem der Alterssicherungspolitik gestärkt, die das bisher umlagefinanzierte staatliche System ergänzen und/oder ersetzen. Damit bildeten sich auch veränderte Wohlfahrtsmärkte mit spezifischen Regulierungen im Bereich der Altersvorsorge heraus.<sup>1</sup> In Deutschland kam diese Strategie für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vor allem mit der Einführung der „Riester-Rente“ zum Jahresbeginn 2001 zum Tragen. In Schweden wurde bereits 1999 im Rahmen der umfassenden Reform der gesetzlichen Alterssicherung die damals neue obligatorische „Premiepension“ eingeführt. Sie fand mit der Variante individueller Konten und gleichzeitig individueller Wahl- und Anlagemöglichkeiten auch international, etwa bei der Weltbank, starke Aufmerksamkeit und wurde als „vorbildhaft“ angesehen. Ähnliche Varianten wie 1999 in Schweden wurden inzwischen auch in einzelnen osteuropäischen Ländern eingeführt. Mit der „Premiepension“ liegen nun in Schweden selbst bereits zehnjährige Erfahrungen vor und auch die deutsche „Riester-Rente“ bietet inzwischen hinreichende Erfahrungen, um den damit verbundenen veränderten Wohlfahrts-Mix in der Alterssicherung näher vergleichend zu untersuchen. Diese Analyse erfolgt in diesem Beitrag aus einer soziologischen Perspektive. Sie fokussiert dabei vorrangig auf Aspekte (wohlfahrts-)staatlicher Regulierungen, die gerade auch im Kontext der jüngsten Finanzkrise von besonderer Relevanz sind.

Es lässt sich somit genauer fragen, ob und inwieweit sich über die Einführung der „Riester-Rente“ im konservativen Sozialstaatsmodell Deutschlands und mit der „Premiepension“ im sozialdemokratischen

---

<sup>1</sup> Zum Begriff des Wohlfahrtsmarktes vgl. Nullmeier (2001). Bezogen auf das deutsche System der Altersvorsorge verstanden als Wohlfahrtsmarkt vgl. Berner (2004).

Wohlfahrtsstaat Schweden jeweils veränderte (wohlfahrts-)staatliche Regulierungen erkennen lassen, und ob es sich dabei eher um einen pfadabhängigen Wandel handelt oder ob tatsächlich neue Pfade wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung erkennbar sind? Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach bisherigen Befunden der international vergleichenden Sozialpolitikforschung, etwa von Myles/Pierson (2001, S. 306 f.) oder auch von Schmähl (2000, S. 366) die *Pfadabhängigkeit* wohlfahrtsstaatlichen Wandels sowohl für Deutschland wie auch für Schweden in einer historischen Perspektive meist als beträchtlich angesehen wird.

In diesem Beitrag wird somit untersucht, wie sich staatliche Regulierungen mit der Einführung der kapitalfundierte „Premiepension“ im Alterssicherungssystem für Schweden seit dem großen Rentenkompromiss von 1999 darstellen. Die dazu ermittelten Befunde werden mit Befunden und Merkmalen staatlicher Regulierung der über die „rot-grüne Rentenreform 2001“ in Deutschland eingeführten „Riester-Rente“ verglichen. Vergleichend zur schwedischen „Premiepension“ wird somit auf die Neuregelungen des Altersvermögensgesetzes (AvmG) vom 26.6.2001 und des Altersvermögensergänzungsgesetzes (AvmErG) vom 20.12.2001 sowie auf das Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) vom 5.5.2004 und die **\*\*\*..... Regelungen zum „Wohn-Riester“** näher eingegangen, um zu untersuchen, ob und inwieweit tatsächlich ähnliche Reformstrategien und Regulierungen in beiden Wohlfahrtsstaaten vorfindbar sind. Ebenso gilt es Unterschiede und möglicherweise je regimespezifische Regulierungen der neuen kapitalfundierte Teilsysteme der Altersvorsorge genauer herauszuarbeiten.

Im Zentrum steht dabei die Frage nach einem Wandel und Neuerungen in wohlfahrtsstaatlichen Regulierung der Alterssicherung. Theoretisch wird dabei grundsätzlich von einem doch eher stark ausgeprägten „integrationsbezogenen Eigensinn“ der nationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung ausgegangen, wie er von Kaufmann (2003: 30) ermittelt wurden. In der Forschung wird zudem davon ausgegangen, dass mit der

Einführung kapitalfundierter Elemente in bisher umlagefinanzierte Systeme der Alterssicherung die *Rolle des Staates* eine Veränderung erfährt. Auch diese möglicherweise veränderte Rolle des Staates ist für die beiden hier ausgewählten Länder empirisch dann näher zu bestimmen.<sup>2</sup> Im Ergebnis dieses Beitrages wird dabei belegt, dass die traditionell entwickelten Unterscheidungen der Wohlfahrtsstaatsforschung zwischen „öffentlicher“ und „privater“ bzw. zwischen „staatlicher“ und „nicht-staatlicher“ Alterssicherung für eine sozialwissenschaftliche Analyse institutioneller, rechtlicher und organisatorischer Veränderungen zunehmend unscharf werden und zum Teil sogar grundsätzlich in Frage stehen, wie etwa von Kaufmann (1986: 127ff.) mit dem Begriff des „blurring“ bereits aufgezeigt wurde. Insoweit bezieht sich dieser Beitrag auf mehrere theoretische und analytische Ebenen wobei die schwedische „Premiepension“ und die deutsche „Riester-Rente“ exemplarisch als besonders geeignete empirische Untersuchungsbereiche gelten. Da es in der Analyse auch um den Wandel wohlfahrtsstaatlicher Arrangements geht, ist zunächst historisch die Entwicklung der Politik der Alterssicherung für Schweden nachzuzeichnen.

### **1. Reformgeschichte: Von der universellen, sicheren und berechenbaren staatlichen Volksrente zur individuell wählbaren, wenig berechenbaren marktnahen „Premiepension“**

Zur Geschichte der Alterssicherung in Schweden liegen inzwischen mehrere Studien vor (vgl. Nedelmann 1982, Scherman 2000, Köhler 2001 und Heese 2003). Haag (2000) unterscheidet im jüngsten Reformprozess zur Politik der schwedischen Alterssicherung drei Phasen. Die erste Phase zwischen 1984 und 1990 war noch stark von „konventionellen“ Vorschlägen geprägt. Die zweite Phase zwischen 1990 und 1994 war von

---

<sup>2</sup> Vgl. Schmähl (2000: 358). Einige Autoren ermittelten bisher einen Befund, wonach Deutschland mit der Einführung des Altersvermögensgesetzes (AvmG) und der „Riester-Rente“ als einer Kombination öffentlicher und privater Alterssicherungsformen dem „schwedischen Modell“ nach der dortigen Reform von 1999 durchaus ähnlich ist, so etwa

deutlich „fortschrittlicheren“ Vorschlägen gekennzeichnet, die auch die Einführung einer kapitalfundierte Variante der Alterssicherung vorsahen. Die dritte Phase zwischen 1994 und 1999 betraf vor allem die Beschlussfassung und die Umsetzung. Festzuhalten gilt es dabei, dass die jüngsten Reformen der nationalen Alterssicherungssysteme in beiden Wohlfahrtsstaaten 1999 bzw. 2001 wesentlich von den jeweils regierenden Sozialdemokraten politisch verantwortet wurden. Anzunehmen wäre daher, dass sich in beiden Ländern grundsätzlich ähnliche Reformstrategien und ähnlich entwickelte Muster staatlicher Regulierung in den neuen Elementen einer Politik der Alterssicherung vorfinden lassen. Zugleich wurden aber in beiden Ländern bereits Anfang der 1990er Jahre durch konservative Regierungen Veränderungen in den Alterssicherungssystemen eingeleitet bzw. angestoßen.

#### **a) Ausgangslage und Anforderungen in den 1990er Jahren:**

In Teilbereichen zeigen sich die sozioökonomischen und politischen Anforderungen, das nationale öffentliche System der Alterssicherung zu reformieren, für den Verlauf der 1990er Jahre in beiden Wohlfahrtsstaaten durchaus ähnlich. Neben dem demographischen Wandel, der in beiden Ländern in der öffentlichen politischen Diskussion meist als Hauptmotiv für die Reformen benannt wurde, wurde in beiden Ländern vorrangig die Zielsetzung verfolgt, den Beitragssatz zum öffentlichen System der Alterssicherung in Zukunft möglichst konstant zu halten. Die schwedische Reform war dabei allerdings zeitlich nicht nur früher, sie war auch umfassender und offenbar in der Zielsetzung einer Beitragsstabilität auch konsequenter als die deutschen Reformen. Während in Deutschland mit dem Gesetz zur nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung vom 1. Aug. 2004 ein Beitragsziel von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis 2030 definiert wurden, zuletzt der Beitragssatz von 19,5 auf aktuell 19,9 Prozent angehoben wurde, wurde in Schweden bereits 1999 für die Zukunft politisch und gesetzlich ein stabiler Beitrag von **18,5** Prozentpunkten des rentenbegründenden Einkommens verbindlich

---

Köhler (2000: 143 ff.) oder Steinmeyer (2002: 684). Anliegen dieses Beitrages ist es, diese Befunde in der Regulierungsperspektive genauer zu überprüfen.

vorgegeben. Dieser Wert von 18,5 % hat bisher auch Bestand, wobei er zugleich einen Teilbeitrag zur „Premiepension“ von 2,5 % mit enthält.

Zugleich waren aber die Ausgangslage und die Anforderungen einer veränderten Politik der Alterssicherung Mitte/Ende der 1990er Jahre in Deutschland und Schweden in ihren Details durchaus auch unterschiedlich. Neben den extremen Anforderungen, die mit dem Transfer des Systems der öffentlichen Alterssicherung von Westdeutschland nach Ostdeutschland verbunden war und ist, war es Ende der 1990er Jahre eine im Vergleich zu Schweden anhaltend höhere Arbeitslosigkeit in Deutschland, die nicht nur die öffentlichen Ausgaben sondern auch die Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung stark belastete und zu Veränderungen zwang. Stand das öffentliche System der Alterssicherung in Schweden im Vergleich zu Deutschland weniger durch arbeitsmarktbedingte Faktoren unter Druck, so waren es demographisch bedingte Herausforderungen, in Schweden vor allem in Form eines hohen Anteils alter und sehr alter Menschen in Schweden, die zu Änderungen in der öffentlichen Alterssicherung zwangen (Köhler 2001). Gleichzeitig lag aber die Geburtenrate in Schweden etwas höher als in Deutschland und auch die Zuwanderungs-/Einwanderungsquote war in Schweden im Verlauf der 1990er Jahre höher als in Deutschland. Noch entscheidender als demographische Entwicklungen war für Schweden im Vorfeld der Rentenreform 1999, dass sich die öffentlichen Finanzen und der Staatshaushalt seit Anfang der 1990er Jahre in einer massiven Krise befanden.

In beiden Wohlfahrtsstaaten wurde in dieser Phase zwischen 1994 und 2001 ein neues System kapitalfundierter Altersvorsorge beschlossen. Insoweit wurde das umlagefinanzierte öffentliche System im Zusammenhang mit den zu bewältigenden Anforderungen in beiden Ländern als an seine Grenzen stoßend betrachtet. Weder in Schweden noch in Deutschland wurde aber der Bestand des ausgebauten öffentlichen Systems der Altersvorsorge dabei grundsätzlich in Frage gestellt.

## **b) Parteipolitische Interessenlagen im langen Weg zum Renten-kompromiss von 1999**

Bereits 1984, also in einer Zeit, in der grundlegende Probleme des ganz überwiegend steuerfinanzierten und im Umlageverfahren angelegten schwedischen Systems der Alterssicherung noch kaum erkennbar waren, wurde durch die damalige sozialdemokratische Regierung eine Kommission eingesetzt, die einen Reformplan entwickeln sollte. Die ersten Reformideen dieser Kommission sahen 1990 noch einen Bestand der steuerfinanzierten Volkspension (*Folkpension*) und eine Reform der stärker beitragsfinanzierten und einkommensbezogenen ATP vor. Erst im Verlauf der 1990er Jahre wurden diese beiden historischen Elemente der staatlichen Alterssicherung politisch grundlegend in Frage gestellt. Nach dem Verlust der Regierungsmacht durch die Sozialdemokraten setzte der damalige Staatsminister Carl Bildt 1991 im Rahmen einer konservativ-liberalen Vier-Parteien-Regierung eine neue Arbeitsgruppe ein, um die Zukunftsfragen des Alterssicherungssystems genauer zu untersuchen.<sup>3</sup> Die Vorschläge der einzelnen politischen Parteien zu einer grundlegenden Reform des schwedischen Alterssicherungssystems lagen dabei in den parlamentarischen Arbeitsgruppen seit Anfang der 1980er Jahre zunächst noch sehr weit auseinander. Vom bürgerlichen politischen Lager (*Moderaterna*) wurde zum Teil eine vollständige Umstellung des Alterssicherungssystems auf ein kapitalfundiertes System in privater Regie vorgeschlagen. Von den Moderaten wurde dann aber doch aus strategischen Erwägungen ein sanfter Einstieg mit dem Anteil von nur 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens in Form der heutigen

---

<sup>3</sup> Zunächst bestand die Arbeitsgruppe aus dem Vorsitzenden Bo Könberg (*Folkparti de Liberala*), Barbro Westerholm (*Folkparti de Liberala*), Anna Hedborg und Ingela Thalén (*Sozialdemokraterna*), Margit Genser (*Moderaterna*), Åke Petersson (*Centerpartiet*), Pontus Wiklund (*Kristdemokraterna*), Ulla Hoffman (*Vänsterpartiet*) und Leif Bergdahl (rechtskonservative *Nydemokrati*). Ab 1993 waren die „Linkspartei“ (*Vänsterpartiet*), die rechtskonservativen „Neuen Demokraten“ (*Nydemokrati*) und auch die Umweltpartei/Grüne (*Miljöparti de Gröna*) nicht mehr in der Arbeitsgruppe beteiligt, stimmten schließlich dem Kompromiss auch nicht zu. Vgl. Scherman (2000: 5) Haag (2000: 41 ff.) und Lundberg (2001: 23). Die Tarifparteien und die Pensionärsorganisationen waren in der Pensionsarbeitsgruppe ab 1991 direkt nicht vertreten, wurden später 1994, und 1997/98 im Anhörungsverfahren der Gesetzgebung aber beteiligt.



„Premienpension“ akzeptiert.<sup>4</sup> Die Zentrumspartei (*Centerpartiet*) forderte hingegen einen Ausbau der steuerfinanzierten Grundrente und ergänzend dazu ebenfalls die Einführung eines kapitalfundierte Systems. Ähnliche Konzepte wurden von den Christdemokraten vertreten. Die Liberalen traten für eine stärker versicherungsmäßige Variante in öffentlicher Trägerschaft ein, wobei eine individuell bezogene Spar-/Kontenlösung angestrebt wurde. Diesen konservativen und liberalen Vorschlägen gegenüber stand zunächst der Vorschlag der Sozialdemokraten, das kollektive Pensionssparen in Form der staatlichen Pensionsfonds (*AP-fonderna*) in Zukunft noch weiter auszubauen.<sup>5</sup> Trotz dieser ideologischen und ordnungspolitisch sehr unterschiedlich ausgerichteten Grundideen für eine Rentenreform konnte im Rahmen der Pensionsarbeitsgruppe bis 1994 ein konsensfähiger Vorschlag entwickelt werden. Dieser Kompromiss enthielt bei genauer Betrachtung durchaus Elemente von *allen* parteipolitischen, ideologischen und ordnungspolitischen Programmen und Vorgaben, die zunächst als sich einander ausschließend erschienen. Wie noch genauer gezeigt wird, knüpft die heutige „Premiepension“ an bereits in Schweden traditionell von Sozialdemokraten favorisierte und stark entwickelte **Fondsmodelle** an. Sie enthält ferner das von den bürgerlichen und liberalen politischen Kräften geforderte Element der **Kapitaldeckung** sowie die von ihnen ebenfalls vorgeschlagene Varianten der **Wahlfreiheit** und Tendenzen einer Entstaatlichung. **Im 1994 vorgelegten Prinzipienvorschlag wurde ein kapitalfundiertes System in Form der „Premiepension“ als zentrales Element des Pensionskompromisses mit aufgenommen. Mit Blick auf die nur kurze Regierungsphase der bürgerlichen Regierung unter Carl Bildt von 1991 bis 1994 wird dies als „Paradenummer politischen Handelns der bürgerlichen Parteien bezeichnet“. (Lundberg 2001, S. 34)**

**Die Einführung eines kapitalfundierte Systems war jedoch unter den beteiligten Politikern der verschiedenen Parteien neben der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze ein zentrales Konfliktfeld, das in den Aushandlungsprozessen vor 1994 und auch noch bis 1998 einer**

---

<sup>4</sup> So die Aussagen im Interview mit Margit Gennser (*Moderaterna*) vom 13.02.2004.

genaueren Klärung bedurfte und doch konfliktreicher als es mit dem Kompromiss äußerlich erscheint. Vor allem die Linkspartei (Vänsterpartiet) lehnte das Element ab und beteiligte sich in der Folge nicht am Kompromiss.

Tatsächlich waren die Verhandlungen der schwedischen Parteien zum Kompromiss vermutlich auch konfliktreicher als in Deutschland, wo zwar die Regelungen und Details der von Sozialdemokraten und Grünen eingeführten „Riester-Rente“ durch CDU/CSU und Liberale kritisiert wurden. Über die staatliche Förderung kapitalfundierter Formen der Alterssicherung bestand in Deutschland im Verlauf der 1990er Jahre zwischen den Parteien – mit Ausnahme der PDS – dem Grunde nach schon früh eine weitgehende Einigkeit.<sup>6</sup>

Nachdem in Schweden die Linkspartei und auch die Umweltpartei/Grünen den vorgelegten Prinzipienvorschlag von 1994 nicht mit unterstützten, verfügte die regierende Sozialdemokratie, die 1994 die konservativ-liberale „Vier-Parteien-Regierung“ ablöste, über keine ausreichende eigene Mehrheit. Sie stellte mit Unterstützung der Linkspartei und der Umweltpartei/Grüne eine Minderheitsregierung. Diese lehnten jedoch die Rentenreform in den entwickelten Grundzügen ab. Die Sozialdemokratie musste sich in ihren Positionen somit den konservativen und liberalen Parteien annähern, um das Ziel einer großen Rentenreform überhaupt noch umsetzen zu können. In dieser besonderen parteipolitischen und auch besonderen sozioökonomischen Konstellation der schwedischen Staatsfinanzen und der Wirtschaft wurde der Prinzipienvorschlag am 8. Juni 1994 im Reichstag nach einer nur kurzen Debatte mit breiter Mehrheit von Sozialdemokraten, Konservativen und Liberalen angenommen. Dieses Reformkonzept enthielt umfasste auch die Einführung kapitalfundierter Elemente, die im weiteren Diskussionsprozess bis zur Verabschiedung der Reform 1998 konkretisiert wurden. Von den ab 1994 geführten sozialdemokratischen Regierungen unter Ingvar Carlsson und ab 1996 unter Göran Persson wurden diese Vorschläge mitgetragen. Auf

---

<sup>5</sup> Vgl. Lundberg (2003: 338-338).

<sup>6</sup> Zu den möglichen Deutungen des politischen Reformprozesses im Kontext der ‚Riester-Rente‘ vgl. Marschallek (2004: 285 ff.).

der Basis eines 1994 parteiübergreifend zwischen Sozialdemokratie und vier konservativen bzw. liberalen Parteien gefassten Parlamentsbeschluss wurde die große Pensionsreform dann 1998 im Konsens verabschiedet und trat schrittweise ab 1999 in Kraft.

Während die Einführung der allgemeinen Volksrente 1946 und vor allem dann 1960 die Einführung der ATP noch als „ureigene“ sozialdemokratische Rentenreformen zu verstehen waren, trifft dies auf die jüngsten Neuerungen der schwedischen Alterssicherung so nicht mehr zu. In der schwedischen Politik der Alterssicherung wurde insoweit mit einer rein sozialdemokratisch geprägten Reformtradition aus der Aufbau- und Ausbauphase des Wohlfahrtsstaates gebrochen.<sup>7</sup>

Die Umbauphase seit Mitte der 1990er Jahre vollzieht sich stärker unter Einflüssen verschiedenster Parteien und Interessengruppen. Dieser Befund muss aber nicht bedeuten, dass damit auch der Pfad eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates in seinen wesentlichen Ausprägungen, etwa in seiner universellen Ausrichtung, im hohen Grad der Dekommodifizierung, hoher Umverteilungseffekte und im hohen Anteil der Steuerfinanzierung sowie im ausgeprägten Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung verlassen wurde.

Der schwedische Rentenkompromiss der 1990er Jahre war nicht nur für externe Beobachter sondern auch für große Teile der Bevölkerung überraschend. Das Besondere dieses Konsenses von 1998 ist, dass er fast ausschließlich innerhalb der parlamentarischen Arbeitsgruppen und politischen Parteien entwickelt wurde und weitgehend *ohne öffentliche Debatte* geschlossen wurde.<sup>8</sup> Die Beschlüsse zur schwedischen

---

<sup>7</sup> Vgl. Palme (2001: 4).

<sup>8</sup> Hinsichtlich einer Kritik des politischen Reformprozesses und der gefassten Beschlüsse vgl. beispielsweise Scherman (2000). Von ihm wird im Grunde eine völlig neue öffentliche und auch eine neue fachliche Debatte zum schwedischen Pensionssystem gefordert. Scherman bezeichnet die Ausarbeitung und Präsentation des ‚Rentenkompromisses‘ von 1994 und 1998 als ‚mangelhaft‘ und ist als ausgewiesener Experte zugleich ein Kritiker des neuen Systems. Dabei bezieht sich seine Kritik insbesondere auch auf Elemente der staatlichen Regulierung. Wenn auch nur begrenzt öffentlichkeitswirksam, so fand innerhalb der politischen Parteien, etwa in Arbeitsgruppen, Programmdiskussionen und auf Parteikongressen durchaus eine intensive Diskussion der geplanten Rentenreform statt, wie etwa Lundberg (2003: 232-233) bezogen auf die Sozialdemokratie feststellt. Auch nach seinen Befunden war das Interesse der Mitglieder und der Wähler an der Diskussion um eine geplante Rentenreform allerdings eher gering.

Rentenreform bilden somit zwar einen *parteilpolitischen* Kompromiss der konservativ-liberalen Parteien und der Sozialdemokratie ab. Ob die getroffenen Entscheidungen im aktuellen Rentenkompromiss allerdings auch einen breiten *gesellschaftlichen* Konsens abbilden, ist bisher empirisch kaum untersucht. Das Merkmal des Konsensstrebens in einer großen sozialpolitischen Frage bildet jedoch eine lange Tradition wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Schweden ab, die mit der Rentenreform von 1999 erneut bestätigt wurde.<sup>9</sup>

Im Vergleich zu Deutschland, wo etwa die Arbeit und die Vorschläge der „Rürup-Kommission“ auch in den Medien verbreitet Aufmerksamkeit fand und Diskussionen auslöste, und mehr noch im Vergleich zu südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, wo die Veränderungen in der Politik der Alterssicherung zum Teil durch massive Proteste von Pensionären und ihren Organisationen begleitet waren, verliefen die Debatte und auch die Entscheidung um die schwedische Rentenreform von 1999 eher im Stillen. Eine Protestbewegung oder eine massive öffentliche Kritik der großen Rentenreform hat sich bislang nicht entwickelt.

Wie historische Studien ferner zeigen, wäre ohne eine *stillschweigende Unterstützung der schwedischen Gewerkschaften* die Akzeptanz des Rentenkompromisses durch die schwedischen Sozialdemokraten vermutlich nicht möglich gewesen (Lundberg 2001, S. 27). Wenn auch nicht offen erkennbar, so kam neben einzelnen politischen Experten der am Kompromiss beteiligten Parteien auch den Gewerkschaften in diesem politischen Prozess angesichts ihrer in Schweden traditionell starken Stellung eine entscheidende – wenn auch eher passiv-zustimmende Rolle zu.

Die schwedische Pensionsreform von 1999 mit dem vorangegangenen Prinzipienbeschluss von 1994 ist ferner nur im Kontext der massiven wirtschaftlichen Krise der schwedischen Wirtschaft und der Staatsfinanzen Anfang bis Mitte der 1990er Jahre zu verstehen. Diese Krise war genau in der Phase zwischen 1990 und 1995 am stärksten ausgeprägt als auch der

---

<sup>9</sup> Eine frühe Grundlage im Konsensstreben bildete das Abkommen von Saltsjöbaden von 1938. Zu Befunden dieser früh auf Konsens ausgerichteten Sozialpolitik vgl. Köhler (2001: 199).

Prinzipienbeschluss zur geplanten Rentenreform parteiübergreifend gefasst wurde. Nicht zuletzt ein massiver ökonomischer und fiskalpolitischer Druck veranlasste die Parteien dazu, eine besonders weitreichende Reform möglichst im Konsens zu beschließen. Die wirtschaftliche Krise und die ersten Sparmaßnahmen der bürgerlichen Regierung bahnten zwischen 1991 und 1994 gewissermaßen den Weg für die späteren Entscheidungen. Diese wurden dann aber nach 1994 wesentlich von Sozialdemokraten und von der sozialdemokratisch stark besetzten staatlichen und ministeriellen Bürokratie in den Details ausgearbeitet und umgesetzt. Der Umsetzungsprozess der Rentenreform wurde dann von einer Durchführungsgruppe (*Genomförändegruppen*) begleitet, die sich aus Parlamentsabgeordneten der fünf am Kompromiss beteiligten Parteien zusammensetzt unter Vorsitz des früheren liberalen Gesundheitsministers Bo Könberg. Wie die eigene Expertenbefragung ergab, ist es das Hauptziel der Durchführungsgruppe, nicht nur die Umsetzung der Reform politisch zu begleiten, sondern den Kompromiss der Parteien möglichst lange stabil zu halten.<sup>10</sup> Steuerungs- und Regulierungstheoretisch betrachtet erfüllt diese Durchführungsgruppe gegenwärtig eine ganz zentrale Funktion für die Stabilität und Verlässlichkeit sowie für die integrativen Wirkungen der schwedischen Rentenreform. Diese Durchführungsgruppe bewirkte auch, dass Veränderungen im Rentensystem in Schweden längst nicht so stark von „Ad-hoc-Entscheidungen“ geprägt wurden wie sie für das deutsche System der vergangenen Jahre kennzeichnend, wo durchgängig auch nach 2001 erneut Änderungen in den Regelungen zur „Riester-Rente“ vorgenommen wurden.

## **2. Strukturmerkmale des neuen Systems öffentlicher Alterssicherung**

Das bis Ende 1998 geltende System der öffentlichen Alterssicherung bestand im Kern aus der bislang zu etwa 60 % über pauschale Arbeitgeberbeiträge und aus Steuermitteln finanzierten Volksrente

---

<sup>10</sup> Diese Funktion der Durchführungsgruppe wurde von mehreren befragten Experten verschiedenster Akteure bestätigt.

(*Folkpension*). Daneben bestand die ebenfalls stark über Arbeitgeberbeiträge finanzierte durchaus auch lohn- und einkommensbezogene allgemeine Zusatzrente (*Allmänna Tilläggspension ATP*).<sup>11</sup> Genauere Prognosen über die finanzielle Stabilität des ATP-Systems und Zukunftsszenarien ergaben spätestens in der Kommission von 1994, dass dieses System auf längere Sicht nicht finanzierbar sein würde. Auf Grund der hohen Rate an Frühpensionierungen und der großzügigen Regelungen bei Witwenrenten sowie im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel wurde - trotz beträchtlicher finanzieller Reserven im ATP-System - mittel- bis langfristig eine finanzielle Instabilität des Systems erwartet. Als größter Unsicherheitsfaktor für Prognosen zur Finanzierbarkeit und Stabilität einer künftigen Alterssicherung galt den Experten jedoch nach den Erfahrungen der Wirtschaftskrise Anfang bis Mitte der 1990er Jahre die Frage des künftig zu erwartenden Wirtschaftswachstums. Dies müsste nach schwedischen Berechnungen bei mindestens 2 % jährlich liegen, um eine Stabilität von Einnahmen und Ausgaben im System der staatlichen Alterssicherung zu gewährleisten (Scherman 1998). Auf der Basis dieser Analysen kam es zu einer umfassenden schwedischen Rentenreform von 1999, die neben der Einführung der „Premiepension“ folgende allgemeine Elemente enthielt:

*Abschaffung der Allgemeinen Zusatzrente (ATP) und Einführung einer stärker lohn-/einkommensbezogenen Rente (Inkomstpension):*

Die frühere ATP wurde abgeschafft bzw. läuft sukzessive aus. Die neue „Inkomstpension“ untergliedert sich in die einkommensbezogene und umlagefinanzierte Altersrente (16 % Beitrag) und in die kapitalfundierte „Premiepension“ (2,5 % Beitrag). Damit wurde eine Regelung abgeschafft, wonach bisher die 15 besten Erwerbsjahre als Grundlage der späteren ATP berücksichtigt wurden. Die neue einkommensbezogene Altersrente

---

<sup>11</sup> Für eine Übergangszeit gilt dieses System für die Jahrgänge der zwischen 1938 und 1953 Geborenen auch weiterhin. Hierzu wurde ein Berechnungssystem entwickelt, das Ansprüche nach dem bisherigen Alterssicherungssystem und nach dem reformierten neuen System zusammenführt. Das alte System von Volksrente und Zusatzrente wird somit stufenweise vom neuen System der einkommensbezogenen Rente, der Prämienpension und der Garantierente abgelöst. Erst die ab dem Jahrgang 1954 Geborenen erhalten ihre Renten ausschließlich nach den neuen Regelungen der

berücksichtigt nun die gesamte Erwerbsbiografie ab dem 16. Lebensjahr und ermöglicht einen flexiblen Renteneintritt ab dem 61. Lebensjahr. Bei einem Rentenbezug vor dem 65. Lebensjahr treten finanzielle Abschläge in der Rentenhöhe ein. Die Anpassung der Renten erfolgt entsprechend der Lohnentwicklung sowie ergänzender Berechnungsverfahren, die die demografische und ökonomische Entwicklung mit berücksichtigen.

*Einführung eines demographischen Faktors und automatischer Stabilisatoren (bromsen):*

Im Vergleich zu Deutschland wurde in Schweden ein stärker kohortenbezogener demographischer Faktor eingeführt, wohingegen in Deutschland der inzwischen als Nachhaltigkeitsfaktor wieder eingeführte demographische Faktor „alle“ betrifft und nicht kohortenbezogen gestaltet wurde (Jagob/Sesselmeier 2001). Die mit der Reform 1999 eingeführten automatischen Steuerungssysteme zielen darauf ab, das umlagefinanzierte öffentliche Rentensystem weniger von politischen Ad-hoc-Entscheidungen abhängig zu machen und stattdessen Bemessung der Renten stärker in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zu gestalten. Neben veränderten *Indexierungssystemen* wurden zum Beispiel *Pufferfonds* eingeführt, die bei demographischen Schwankungen eintreten und eine finanzielle Stabilität gewährleisten sollen. Das so genannte *Bremssystem* (*Bromssystem*) soll im Falle gravierender demographischer Veränderungen und bei unzureichendem Wirtschaftswachstum das Risiko von Defiziten in den Rentenkassen ausschließen. Es setzt dabei automatisch - also ohne politisch regulierende Einflüsse - ein. Mit Wirkung dieses System – etwa bei geringem wirtschaftlichen Wachstum und ungünstiger demographischer Entwicklung - werden Indexierungen verändert und in der Folge wird das Niveau der „Inkomstpension“ quasi automatisch herabgesetzt (Scherman 1998, S. 425).

*Die Abschaffung der bisher bereits überwiegend steuerfinanzierten Volksrente (Folkpension) und Einführung einer neuen, auch weiterhin steuerfinanzierten Grundrente (Garantipension):*

Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen dieser Grundrente ist, dass keine oder nur geringe Ansprüche auf Leistungen der einkommensbezogenen Altersrente (*Inkomstpension*) bestehen und dass der Antragsteller mindestens drei Jahre in Schweden wohnhaft war. Das maximale Niveau dieser Grundrente wird gezahlt, wenn Antragsteller nach dem 16. Lebensjahr mehr als 40 Jahre in Schweden wohnhaft waren. Die Zeit zwischen dem 16. und dem 24. Lebensjahr wird allerdings nur mitgerechnet, soweit in dieser Zeit Ansprüche im einkommensbezogenen System der Alterssicherung, etwa durch Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Wehrdienst usw. auf einem Mindestniveau erworben wurden. Die Garantierente kann frühestens ab dem 65. Lebensjahr bezogen werden und ihr Niveau liegt oberhalb der Sozialhilfe. Die Garantierente wird von den Versicherungskassen und nicht von den kommunalen Sozialämtern administriert. Sie unterliegt auch keiner Bedürftigkeitsprüfung im engeren Sinne. Die Höhe der Garantierente ist abhängig vom Familienstand und von der Höhe der Ansprüche aus dem einkommensbezogenen Alterssicherungssystem. Das Niveau wird jährlich neu auf der Grundlage eines Basisbetrages, orientiert an der Preisentwicklung festgesetzt.

*Einführung einer kapitalfundierte Variante der Alterssicherung in Form der schwedischen „Premiepension“:*

Diese beinhaltet eine *obligatorische* Kapitalanlage in Höhe von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens auf einem individuellen Konto, ganz überwiegend in Form von wählbaren privaten oder staatlichen Fonds oder in Pensionsversicherungen, die eine Leibrente gewährleisten. Im Wesentlichen wird diese neue Form der Altersvorsorge in Schweden von staatlichen Behörden und Trägern des Systems der öffentlichen Alterssicherung administriert. Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die schwedische „Premiepension“ innerhalb Schwedens von 29 der insgesamt 30 befragten Experten als Teilsystem der gesetzlichen Alterssicherung verstanden wird, wohingegen die



deutsche „Riester-Rente“ als Teilsystem der individuell-privaten Altersvorsorge gesehen wird.

Bevor nun auf die Regulierungen der „Premiepension“ näher eingegangen wird, sei kurz darauf verwiesen, dass das Gesamtsystem der öffentlichen schwedischen Alterssicherung nach der Reform von 1999 deutlich komplexer, für den Bürger weniger transparent und auch weniger berechenbar geworden ist. Für die allermeisten Bürger ist heute - völlig anders als vor der Reform - weitgehend unklar, auf welchem Niveau sich die Renten für Sie in Zukunft bewegen werden, wenn sich Wirtschaftslage, demographische Entwicklung oder Entwicklungen am Finanzmarkt über längere Zeit so ungünstig zeigen, dass etwa das „Bromssystem“ automatisch einsetzt oder unkalkulierbare Risiken und Verluste in der „Premiepension“ eintreten. Allerdings bietet - anders als in Deutschland - die schwedische „Garantipension“ auch nach der Reform von 1999 weiterhin ein verlässliches Element, das in der Tradition des schwedischen Wohlfahrtsstaates die Leitidee der sozialen Sicherheit (*trygghet*) weiterhin auf einem Niveau oberhalb der Sozialhilfe gewährleistet und damit das Armutsrisiko wirkungsvoll reduziert.

### **3. Die kapitalfundierte „Premiepension“: Institutionelle Arrangements und staatliche Regulierungen...\*\*\***

Die 1999 völlig neue „Premiepension“ ist wie auch die „Inkomspension“ im Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension (*Lag om inkomstgrundad ålderspension LIP*) vom 11. Juni 1998 näher geregelt. Damit ist die schwedische „Premiepension“ – anders als etwa die deutsche „Riester-Rente“ als kapitalfundierte Variante einer Alterssicherung *integriert* im gesetzlichen System der Alterssicherung normiert. Das heißt, in Schweden sind kapitalfundierte finanzmarktnahe „Premiepension“ und einkommensbezogene und umlagefinanzierte „Inkomspension“ als Teile des obligatorischen gesetzlichen Alterssicherungssystem in nur *einem* Gesetz geregelt. In rechtlicher Hinsicht wurden beide Varianten der Alterssicherung also *nicht* als

getrennte Regelungsbereiche verstanden sondern miteinander verbunden normiert. Insoweit bestätigt sich das Bild einer schwedischen Rentenreform, die gewissermaßen „aus einem Guss“ konzipiert wurde.

#### **a) Rechtliche Grundlagen und Verwaltungskultur:**

Die rechtlichen Regelungssysteme der schwedischen und der deutschen Alterssicherungspolitik unterscheiden sich deutlich. Während die umlagefinanzierte Einkommenspension und die kapitalfundierte „Premiepension“ in Schweden zusammen als *obligatorische* Teilsysteme eines Gesamtsystems gesetzlicher Alterssicherung *stärker integriert geregelt* sind, findet sich in Deutschland ein extrem ausdifferenziertes System verschiedenster rechtlicher Grundlagen zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wie auch zur „Riester-Rente“. Die Gesetzliche Rentenversicherung (Angestellten- und Arbeiterversicherung) ist mit dem SGB VI als umlagefinanziertes System normiert. Daneben bestehen weitere Teilsysteme, etwa die Knappschaft und die Beamtenversorgung. Getrennt hiervon wurde die „Riester-Rente“ über besondere Gesetzesgrundlagen, zunächst mit dem Altersvermögensgesetz (AVmG) vom 26.06.2001, ergänzt um das Altersvermögensergänzungsgesetz (AvmErg) vom 20.12.2001 und weiter dann mit dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) vom 26.06.2001 eingeführt.<sup>12</sup> Mit weiteren Gesetzen, wie mit dem Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) vom 05.07.2004 und verbunden mit verschiedensten Begleitgesetzen wurden seit Einführung im Jahr 2001 bereits verschiedenste Modifikationen für die „Riester-Rente“ vorgenommen, zuletzt mit dem Gesetz...\*\*\* und der Einführungen der Regelungen zum „Wohn-Riestern“. Bereits in dieser Gesetzes- und Regelungsvielfalt und den unterschiedlichsten inhaltlichen Regelungsbezügen zeigt sich, dass das öffentliche umlagefinanzierte System und das private kapitalfundierte System in Deutschland gesetzlich wesentlich stärker separiert und

---

<sup>12</sup> Das Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) wurde bereits am 15. Dez. 2003 (BGBl I, S. 2676) sowie durch Art. 7 des Gesetzes vom 5. Juli 2004 (BGBl I, S. 1427) wieder geändert. Zu nennen ist ferner das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-

fragmentiert geregelt sind vergleichbare Gesetzesgrundlagen in Schweden bezogen auf die öffentliche Alterssicherung und die „Premiepension“. Das Gesamtregelwerk der Alterssicherung ist damit in Deutschland für die Bürger - wie auch für die Trägerorganisationen und Finanzdienstleister – weniger transparent und komplexer als in Schweden. In beiden Ländern finden sich zudem ergänzend Detailregelungen im Einkommenssteuerrecht, die die steuerliche Förderung kapitalfundierter Altersvorsorge sowie die nachgelagerte Besteuerung regeln. Steuerungs- und Regulierungstheoretisch stellen sich damit an die Abstimmung und an ein Zusammenwirken von umlagefinanzierter Altersvorsorge, kapitalfundierter Altersvorsorge und auch der steuerfinanzierten Garantiepension in Schweden bzw. Leistungen des SGB XII in Deutschland hohe Anforderungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Gesamtversorgungsniveau zu bestimmen ist, oder etwa auch dann, wenn Rentenleistungen zwischen beiden Wohlfahrtsstaaten verglichen werden. Seriös ist dies inzwischen ohne beträchtlichen Aufwand inzwischen kaum noch möglich, zumal in Schweden noch regionale bzw. kommunal unterschiedliche Steuersätze in der Einkommenssteuer gelten. Soweit es steuerungstheoretisch und praktisch um wichtige Schnittstellen der Systeme geht, etwa im Bereich der Steuergesetzgebung oder in Form von Beitragsbemessungsgrenzen oder auch in der Information, Aufklärung und Beratung der Bürger ist ein möglichst integriert und überschaubar geregeltes System einem vielfältig ausdifferenzierten komplexen System rechtlicher Regelungen vorzuziehen.

Für viele Bereiche des schwedischen Sozialrechts ist steuerungstheoretisch betrachtet die offener gestaltete *Rahmengesetzgebung* typisch, so etwa im Bereich der Sozialen Dienste mit dem Sozialdienstgesetz (SoL). Die Gesetzgebung zum öffentlichen System der Alterssicherung entspricht jedoch auch in Schweden eher dem Typus einer *Detailgesetzgebung*. Neben dem Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension (*LIP*) finden sich in Schweden einzelne weitere Gesetze und staatliche Verordnungen, die speziell die

---

Nachhaltigkeitsgesetz) vom 11. März 2004, das zum 1. Januar 2005 in Kraft tritt.

„Premienpension“ regeln. Unter anderem sind darin die Details der Beitragszahlung geregelt. Über direkt sozialpolitisch und sozialrechtlich relevante Gesetze und Verordnungen finden sich ferner Normierungen der „Premiepension“, die nicht dem klassischen Bereich der Sozialpolitik und des Sozialrechts zuzuordnen sind, die aber die „Premiepension“ als Teil der öffentlichen Alterssicherung dennoch wesentlich mit beeinflussen. Insbesondere Regelungen der *Finanzaufsicht (Tillsyn)* und des Verbraucherschutzes (*Konsumentskydd*) spielen hierbei eine Rolle. Auf Details und Praxis der Finanzaufsicht wird später noch eingegangen. Die „Premiepension“ ist damit in Schweden dasjenige Teilsystem, in dem Privatrecht und Öffentliches Recht besonders enge Verflechtungen eingehen. Einerseits werden etwa die Aufgaben der völlig neuen Prämienpensionsbehörde (*Premiepensionsmyndighet PPM*) durch einzelne Gesetzesgrundlagen des öffentlichen Rechts genau geregelt. Zugleich greifen andererseits auch die Regelungen des Privatrechts, in dem nicht nur der Eigentumsschutz rechtlich garantiert wird, sondern die Prämienpensionsbehörde - ähnlich den sonstigen privatrechtlichen Anbietern von Finanzdienstleistungen - finanzrechtlich den Regelungen der staatlichen Finanzaufsicht (*Tillsyn*) unterliegt.

Im Hinblick auf die Detailgesetzgebung als Strukturmerkmal staatlicher Regulierung unterscheiden sich das deutsche und das schwedische Recht der Alterssicherung somit zwar nicht grundlegend. Gleichwohl sind nicht nur die *Anzahl der Gesetze und Normen* sondern auch die *Regelungsdichte und die Detailliertheit* der gesetzlichen Regelungen zur Alterssicherung in Deutschland insgesamt doch vielfältiger und größer, was sich für die schwedische „Premiepension“ im Vergleich zur deutschen „Riester-Rente“ insgesamt bestätigte.

Erklärungen für diese Unterschiede im Rechts- und Verordnungssystem finden sich in der auch weiterhin stärker „ständisch“ ausgerichteten Struktur der deutschen Alterssicherung, die zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung, Beamtenversorgung, Landwirtschaftlichen Alterskassen, Versorgungswerken bestimmter Berufsgruppen usw. unterscheidet. Schon von daher beinhaltet das deutsche System bereits ein stärker ausdifferenziertes gesetzliches Regelungssystem als das

schwedische.<sup>13</sup> Die Unterschiede liegen aber nicht nur hierin begründet, sondern hohe Regelungsdichte und deutlich höhere Regelungsvielfalt liegen auch in unterschiedlich geprägten Steuerungs- und Verwaltungskulturen der beiden Wohlfahrtsstaaten begründet. Mit der typisch deutschen „rechtlichen Regelungskultur“ (Jann 2000) und einer nach wie vor ständisch und nicht universell ausgerichteten Politik der Alterssicherung sind in Deutschland Steuerungs- und Regulierungsprobleme verbunden, die in der „kooperativen Kontaktkultur“ in Schweden so extrem nicht vorkommen.

Besteht erst einmal ein hoch-verrechtlichtes und ausdifferenziertes System, so steht jede Reform in dem Erfordernis und in der Neigung, sich dem bereits bestehenden System wiederum mit entsprechend detaillierten und ausdifferenzierten Regelungen anzupassen, statt ein grundlegend neues und einfacheres System zu schaffen. In der deutschen Reformstrategie wurde erwerbsarbeitsbezogen für die Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine neue kapitalfundierte Variante der Alterssicherung an die bestehenden steuerlichen und sozialrechtlichen Regelungen angedockt.

In Schweden wurde mit dem Merkmal des *Obligatoriums* und auch in den rechtlichen Regelungsmustern und -bezügen eine eher *universell auf alle Bürger und Berufsgruppen* gleichermaßen bezogene kapitalfundierte Variante der Altersvorsorge völlig neu geschaffen. Dies drückt sich auch in den institutionellen und organisatorischen Arrangements noch näher aus. Dabei blieb die schwedische „Premiepension“ sowohl von den traditionellen Formen der individuell-privaten Altersvorsorge wie auch von der betrieblichen Altersvorsorge institutionell-rechtlich weitgehend getrennt. Dies beinhaltet, dass säulenbezogen weiterhin stärker unabhängig voneinander geregelte Rechtsbereiche bestehen. Zugleich steht diese schwedische Reformstrategie jedoch nicht der traditionellen „kooperativen Kontaktkultur“ entgegen (Jann 2000). Die schwedische

---

<sup>13</sup> Veränderungen lassen sich für Deutschland insoweit erkennen als über die Deutsche Rentenversicherung inzwischen die frühere Doppelstruktur von Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) einerseits und Landesversicherungsanstalten (LVA) andererseits tendenziell nun noch aufgehoben wird.

„Premiepension“ wird dabei *rechtlich* eindeutig als ein *Teilsystem des öffentlichen Systems der Alterssicherung definiert*. Innerhalb dieses öffentlichen, in Schweden auch oft als „allgemeines“ System der Alterssicherung definierten Bereichs wird die „Premiepension“ dabei ferner als ein *Teilsystem der einkommensbezogenen Alterssicherung* betrachtet. Neben diesem einkommensbezogenen Teilsystem, das vorrangig auf das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung ausgerichtet ist, besteht das steuerfinanzierte System der Garantierente (*Garantipension*), worüber das Armutsrisiko abgesichert wird.

Geht man von den rechtlichen Konstruktionsprinzipien aus, so wird also die „Premiepension“ in Schweden ausdrücklich *nicht* als eine Variante der „*individuell-privaten*“ Altersvorsorge definiert, obgleich es sich um ein kapitalfundiertes Teilsystem handelt und obgleich die Einzahler in das System - der deutschen „Riester-Rente“ durchaus ähnlich - über individuelle Wahlmöglichkeiten in den Anlageformen ihrer in Schweden jedoch zwangsweise abgeführten Einlagen verfügen, und obgleich auch die Risiken eines möglichen Verlustes von Spareinlagen, etwa in Folge einer Börsenkrise mit der neuen „Premiepension“ in hohem Maße individualisiert wurden. Die Premiepension ist faktisch in hohem Maße mit der Einkommenspension koordiniert und öffentlich administriert, was den Befund der kooperativen Kontaktkultur auch nach der Reform für den Bereich der Alterssicherung eher bestätigt. Bereits in diesen Zusammenhängen deuten sich gerade für international vergleichende Studien Grenzen der Unterscheidung von „öffentlicher“ und „privater“ Alterssicherung an. Unterschiedliche Formen und Varianten der Altersvorsorge kommen inzwischen oft auch in „gemischten Varianten“ vor, was einen theoretischen Reflexionsbedarf in der Sozialpolitikforschung mit sich bringt.

Die schwedische „Premiepension“ lässt sich dabei jedoch theoretisch und empirisch eindeutiger dem öffentlichen System der Alterssicherung zuordnen als die deutsche „Riester-Rente“.<sup>14</sup> Die „Premiepension“ weist

---

<sup>14</sup> Mit Ausnahme der befragten Expertin der Linkspartei (*Vänsterpartiet*) wurde in den 30 schwedischen Experteninterviews die „Premiepension“ von allen Befragten explizit als Teilsystem der *öffentlichen* Alterssicherung definiert.

neben dem Merkmal des *Obligatoriums* unter anderem auch Charakteristika einer *direkten öffentlichen* Verwaltung und einer Auszahlung über staatliche Behörden auf. Zugleich weist die schwedische „Premiepension“ auch weniger direkte Bezüge und Wechselbeziehungen zur betrieblichen Altersvorsorge und zu den traditionellen individuell-privaten Formen der Altersvorsorge auf als die deutsche „Riester-Rente“, was noch zu zeigen sein wird.

Während also die schwedische „Premiepension“ politisch, rechtlich und institutionell-organisatorisch als ein „modernes“ und zusätzliches Element *innerhalb* des Systems der *öffentlichen* Alterssicherung definiert wird, wird die deutsche „Riester-Rente“ ausdrücklich als ein wesentliches Element zur Weiterentwicklung und Förderung der traditionellen und auch neuer Formen *individuell-privater* Altersvorsorge verstanden. Ferner wurde die „Riester-Rente“ normativ und in ihren Zielsetzungen auch auf die Förderung der *betrieblichen* Alterssicherung hin konzipiert, etwa in Form der „Metall-Rente“.

#### **b) Die „Premiepensionsbehörde“ - staatliche Dienstleistungen am Markt der Altersvorsorge:**

Zur Administration der „Premiepension“ wurde zum 1. Juli 1998 formell die „Premiepensionsbehörde“ (*Premiepensionmyndighet PPM*) völlig neu aufgebaut. Die Aufgaben und Tätigkeitsbereiche dieser neuen Behörde werden sowohl im „Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension“ (*LIP*) wie auch über weitere Gesetze, zahlreiche Verordnungen und über internen Richtlinien detailliert geregelt. Obwohl also die schwedische „Premiepension“ als Teilsystem der öffentlichen Alterssicherung definiert wird, wurden die Verwaltung und die Dienstleistungsaufgaben bislang *nicht* dem bisher bereits bestehenden Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) und den regionalen Versicherungskassen (*Försäkringskassan*) übertragen. Allerdings ist hier bis 2010 eine Zusammenführung dieser drei Organisationen geplant. Bisher wurde ausdrücklich auch *keine* rein private Lösung gewählt, in der die Aufgaben im Zusammenhang mit der neuen „Premiepension“ einem oder mehreren privaten Trägern oder bestehenden Akteuren im Finanzdienstleistungs-

sektor überlassen oder übertragen wurden. Diese Variante wäre eigentlich vor dem Hintergrund des EU-Wettbewerbsrechts auch in Schweden eigentlich zu erwarten gewesen.

Vielmehr wurde 1999 mit der neuen „Premiepensionsbehörde“ zusätzlich zu den verschiedensten Finanzdienstleistern am Markt der Altersvorsorgeprodukte“ ein weiterer Dienstleister mit hervorgehobener Stellung etabliert.<sup>15</sup> Im Unterschied zu den bestehenden privatrechtlich verfassten Akteuren ist dieser mit einem *Behördenstatus* und entsprechenden behördlichen Funktionen ausgestattet. Nahezu alle wesentlichen Aufgaben und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der „Premiepension“ liegen bisher in der Verantwortung der neuen „Premiepensionsbehörde“ (PPM).

Richtet man die Perspektive auf das System der schwedischen Rentenverwaltung, so ist festzustellen, dass mit Neugründung der PPM gewissermaßen eine *administrative Doppelstruktur* geschaffen wurde, die sich teilweise auch in einer *doppelten bzw. geteilten Verantwortung von Sozialministerium und Finanzministerium* widerspiegelt.<sup>16</sup> Während das bisherige Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) dem Sozialministerium zugeordnet ist, wurde die neue Prämienpensionsbehörde (*Premiepensionsmyndighet*) in erster Linie dem Finanzministerium zugeordnet. Dem Finanzministerium ist auch die Finanzaufsicht (*Finansinspektion*) über die Fondsverwalter und Anbieter im Kontext der „Premiepension“ zugeordnet. Die bisher überschaubare

---

<sup>15</sup> Zu den Argumentationsmustern und der Entscheidung zur Einrichtung der „Premiepensionsbehörde“ PPM vgl. Regeringen (1997): Statens Offentliga Utredningar SOU 1997: 131, Seite 10 ff.

<sup>16</sup> Diese administrative bzw. ministerielle Doppelstruktur wurde von den befragten schwedischen Experten des Sozialministeriums, des Finanzministeriums, des Reichsversicherungswerkes und der Prämienpensionsbehörde bestätigt. Ein wesentlicher Kritikpunkt der heutigen Prämienpension richtet sich in diesen Zusammenhängen auch auf die *'zu hohen administrativen Kosten'*. Dies ergaben etwa die Interviews mit Experten der beiden großen schwedischen Pensionärsorganisationen PRO (17.02.2004) und SPF (25.05.2004). Eine kostenmäßige Betrachtung der Verwaltung der 'Prämienpension', die ausschließlich auf die ‚Prämienpensionsbehörde‘ PPM bezogen ist, greift dabei zu kurz, da auch das Reichsversicherungswerk, das Reichsschuldenamt und die öffentlichen Versicherungskassen im Bereich der Aufsicht, der Sicherung und Verwaltung von Pensionskapital sowie bei der Auszahlung der ‚Prämienpension‘ unterschiedlichste Teilleistungen erbringen. Diese Leistungen anderer Behörden werden im Haushalt der ‚Prämienpensionsbehörde‘ nicht mit ausgewiesen und in ihrer Gesamtheit bisher offenbar nicht zusammen betrachtet. Vergleichende Aussagen zu den Verwaltungskosten der ‚Prämienpension‘ sind daher nur eingeschränkt möglich.



*Organisations- und Akteursstruktur* von Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*), den regionalen Versicherungskassen (*Försäkringskassor*) wurde daher zunächst noch weiter ausdifferenziert. Für 2010 ist jedoch eine Zusammenfassung aller Aufgaben unter dem Dach der staatlichen Versicherungskasse geplant und entsprechende Organisationsreformen wurden 2008 und 2009 bereits eingeleitet. Die Aufgaben der PPM bleiben davon aber weitgehend unberührt und mit ihrer Gründung wurden gewissermaßen die Sozialpolitik und die Finanzpolitik in bestimmten Schnittstellen einer Politik der Alterssicherung, etwa in der Steuerpolitik, oder auch in der Finanzaufsicht normativ, rechtlich und administrativ enger zusammengeführt.

Neben dieser Behörde haben aber auch *Akteure des Finanzdienstleistungssektors*, vor allem die Fondsanbieter und -verwalter sowie ihre Interessenorganisationen, als privatrechtlich verfasste Akteure über die Einführung der „Premiepension“ in Fragen der *öffentlichen* Alterssicherung eine stärkere Rolle als noch vor 1999 erhalten.<sup>17</sup> Im Ergebnis dieser institutionellen Perspektive lassen sich in Schweden im Bereich der Alterssicherung die Sozialpolitik und die Finanzpolitik weniger scharf voneinander abgrenzen als noch vor der Einführung der „Premiepension“. Tendenziell verfügt das Finanzministerium über einen durchaus starken und direkten regulierenden Einfluss auf die Gestaltung und Praxis der „Premiepension“, insbesondere im Bereich der Finanzaufsicht und über das Steuerrecht. Das Sozialministerium und die staatliche Versicherungskasse sowie die PPM sind dennoch weiterhin die zentralen Träger und Akteure der *öffentlichen* Alterssicherung. Insofern zeigen sich zwar institutionelle und organisatorische Veränderungen jedoch keine wirklichen institutionellen Brüche mit den Pfaden der Organisation in der schwedischen Alterssicherung.

Im Vergleich zur Organisations- und Akteursstruktur der GRV in Deutschland zeigen sich in Schweden nach Einführung der

---

<sup>17</sup> Dies gilt beispielsweise für den Verband der Fondsanbieter (*Fondbolagens Förening*). Dieser hat mit Einführung der „Premiepension“ in allen drei Säulen der Altersvorsorge einen gestärkten Einfluss auf Politik und Marktgeschehen der Altersvorsorge erhalten, etwa über Anhörungsverfahren, beratende Funktionen und Lobbytätigkeit. Der Verband ist in Fragen des Fondsmarktes sehr aktiv, was sich im Experteninterview bestätigte.

„Premiepension“ nicht nur Unterschiede sondern auch ähnliche Entwicklungen. Auch in Deutschland wurden mit der „Riester-Rente“ die Finanzpolitik und die Sozialpolitik normativ, rechtlich und institutionell enger miteinander gekoppelt.\*\*\* gibt es dazu Belege von Frank Berner? Dies zeigt sich nicht nur über die monetären Anreize und über das Steuersystem zur Förderung der „Riester-Rente“, sondern organisational etwa mit der Bildung der Zertifizierungsbehörde für die Produkte der „Riester-Rente“ und in ihrer Ansiedlung bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Auch die Einrichtung einer zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) verweist auf eine engere Kopplung von Sozial, Steuer- und Finanzpolitik im Bereich der Alterssicherung. Auch die Finanz- und Versicherungsaufsicht spielt im Zusammenhang mit der „Riester-Rente“ eine wichtige Rolle und lässt sich in ihren Aufgaben und Funktionen nicht allein finanz- sondern auch sozialpolitisch verstehen und deuten.

Während aber in Schweden vorwiegend die Fondsbranche mit der Einführung der „Premiepension“ einen stärkeren Einfluss für das Gesamtsystem der Altersvorsorge erhalten hat, ist dieser Bedeutungszuwachs in Deutschland auch auf den Bereich der Versicherungen, Banken und Sparkassen und tendenziell insgesamt für die Finanzdienstleistungsbranche erkennbar. Zugespielt lässt sich im Ländervergleich formulieren: Die deutsche „Riester-Rente“ steht und fällt nicht nur über die steuerlichen Anreize und monetären Zulagen, sondern vor allem auch mit dem Engagement des Finanzdienstleistungssektors für diese Variante der Altersvorsorge. Die Marketing- und Vertriebsstrategien der gesamten Branche spielen demnach eine zentrale Rolle. Vergleichbar weit reichende Abhängigkeiten vom Markt und von den Finanzdienstleistungsunternehmen bestehen für die schwedische „Premiepension“ schon allein auf Grund des Obligatoriums nicht. Aber auch unabhängig vom Obligatorium liegen Marketing und Information der schwedischen „Premiepension“ zum überwiegenden Teil im Aufgabenbereich der staatlichen „Premiepensionsbehörde“. In Schweden steht und fällt die Akzeptanz und die Entwicklung der „Premiepension“

nicht nur in Abhängigkeit von Entwicklungen am Kapital- und Aktienmarkt, sondern vor allem auch in Abhängigkeit von den Dienstleistungen und dem Service der „Premiepensionsbehörde“ und damit einem staatlichen Akteur. Diese ausgeprägte Orientierung an der Dienstleistungserbringung durch wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen und Behörden bildet zudem eher eine Kontinuität als einen Wandel in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Schwedens ab, da Schweden seit langem als Inbegriff einer ausgeprägten Dienstleistungs- und Servicekultur im öffentlichen Sektor gilt (Häußermann/Siebel 1995).

### **c) Das Obligatorium: Finanzierung, Beitragshöhe und -zahlung**

Jede Person, die älter als 16 Jahre ist und in Schweden im Verlauf eines Jahres ein rentenbegründendes Einkommen erzielt, ist gesetzlich zu Entrichtung des Beitrages an die öffentliche Alterssicherung verpflichtet. Die Rentenanwartschaften berechnen sich dabei auf der Grundlage des Beitragssatzes von 18,5 % des rentenbegründenden Einkommens. Dabei werden 16,5 % des rentenbegründenden Einkommens als Beitrag für die umlagefinanzierte Einkommenspension (*Inkomstpension*) angerechnet. Der verbleibende Teilbeitrag von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens - jeweils auf das Jahreseinkommen berechnet - führt zu Rentenansprüchen aus der Anlage in *individuell wählbare Fonds* in Form der „Premiepension“.<sup>18</sup> Zukünftige Renten aus dem kapitalfundierte System der Alterssicherung errechnen sich auf der Basis des Beitrages von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens und aus den Renditen der gewählten Fonds und Anlageformen am Kapitalmarkt. Dieses System wird in weiten Bereichen unter dem behördlich-administrativen Dach des öffentlichen Alterssicherungssystems mit verwaltet und gesteuert. Es beinhaltet aber zugleich die Anlage der Spareinlagen in staatliche oder privat verwaltete Fonds am Kapitalmarkt.

Feststellbar ist somit zunächst einmal, dass der Beitragssatz zu einem kapitalfundierte System in Schweden den gesetzlichen Regelungen nach zwar verpflichtend ist, zugleich aber niedriger ist als mit dem vorgesehenen freiwillig zu entrichtenden Beitragssatz der deutschen

---

<sup>18</sup> Vgl. Kapitel 2, § 1LIP.

„Riester-Rente“ von aktuell 4 % des rentenversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens.<sup>19</sup> Zugleich ist feststellbar, dass die deutsche „Riester-Rente“ diesen Anteil - staatlich durch Zulagen und steuerliche Vergünstigungen direkter und wesentlich stärker monetär fördert als das in Schweden der Fall ist. Damit wird in Deutschland der faktisch in das kapitalfundierte System einzuzahlende Beitragssatz verringert. Direkt bezogen auf die schwedische „Premiepension“ finden sich *keine vergleichbaren speziellen steuerlichen oder über Zulagen gestaltete monetäre Anreizsysteme*, sondern die Beiträge wie auch die Erträge werden steuerlich grundsätzlich genau so behandelt wie andere Formen der Altersvorsorge.

Während man sich 1999 mit der Reform in Schweden also für das Obligatorium entschied und auf eine besondere monetäre Anreizsteuerung im kapitalfundierte System der Altersvorsorge verzichtet, stellt sich der deutsche Reformpfad genau entgegengesetzt dar. Nach längerer Diskussion wurde in Deutschland auf eine obligatorische Variante verzichtet und vielmehr davon ausgegangen, dass die politisch und ökonomisch intendierten Ziele zum Auf- und Ausbau einer kapitalfundierte Altersvorsorge auch über eine großzügig gestaltete steuerliche Förderung und über finanzielle Zuschüsse erreichbar sind.

Ein weiterer Unterschied zur deutschen „Riester-Rente“ liegt darin, dass beim Beitrag zur schwedischen „Premiepension“ verpflichtend auch *Arbeitgeberanteile* zu entrichten sind. Angestrebt wird politisch eine *paritätische Finanzierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen* des Gesamtbeitragssatzes von 18,5 % und somit auch des auf die „Premiepension“ bezogenen Beitragssatzes von 2,5 %.<sup>20</sup> Für die Jahre

---

<sup>19</sup> Die deutsche ‚Riester-Rente‘ sieht eine gestaffelte Erhöhung der Sparleistung bzw. des Beitrages vor. Für die Jahre 2002 und 2003 waren 1 % der rentenversicherungspflichtigen Einkommens zu zahlen, ab 2004 ist ein Beitrag von 2 %, ab 2006 sind 3 % zu zahlen und ab 2008 werden 4 % zu entrichten sein, um die maximale staatliche Förderung zu erhalten. Es können auch geringere Beiträge bzw. Sparleistungen erbracht werden, wobei dann auch die staatliche Förderung entsprechend geringer ausfällt. Um die staatliche Förderung zu erhalten, muss allerdings ein Mindestbetrag erbracht werden.

<sup>20</sup> Die Regelungen zur Beitragshöhe finden sich im Gesetz über die Sozialabgaben (*Socialavgiftslagen 2000: 980*) und im Gesetz über die allgemeinen Rentenbeiträge (*Lagen om allmän pensionsavgift 19994: 1744*) sowie im Gesetz über die staatlichen Altersrentenbeiträge (*Lagen om statlig ålderspensionsavgift 1998: 676*). Eine gesetzlich

2003 und 2004 ergab sich beispielsweise sogar ein höherer Arbeitgeberanteil als Arbeitnehmeranteil. Seitens der Arbeitgeber wurden tatsächlich 10,21 % der insgesamt ausgezahlten Löhne und Gehälter an das obligatorische Alterssicherungssystem abgeführt und von den Arbeitnehmern selbst 7 % der erhaltenen Löhne und Gehälter faktisch als Pensionsbeiträge gezahlt. Diese Werte ergeben sich aus dem Berechnungsmodus zur Abführung der Beiträge und daraus, dass die Arbeitgeber auch für diejenigen Arbeitnehmer einen Arbeitgeberanteil zur Alterssicherung abführen müssen, die aufgrund der Überschreitung der Beitragsbemessungsgrenze selbst keinen eigenen Beitrag mehr leisten.<sup>21</sup> Werden in Schweden bestimmte Beitragsbemessungswerte überschritten, so wird vom Arbeitgeber der Beitrag für diese Einkommensanteile dennoch *in Form einer reinen Steuer* abgeführt, so dass sich in den monetären und statistischen Werten entsprechende Verschiebungen ergeben.<sup>22</sup> Sowohl auf den Beitragsanteil von 16 % für den umlagefinanzierten Teil der „*Inkomstpension*“ wie auch auf den Teilbetrag von 2,5 % für die kapitalfundierte „*Premiepension*“ werden demnach *anteilig Arbeitgeberbeiträge* gezahlt.

Der Beitragssatz zum öffentlichen System der Alterssicherung liegt im Vergleich zu Deutschland (19,9 %) in Schweden (16,5 bzw. 18,5 %) dabei aber gegenwärtig niedriger. Während in Deutschland mit den Reformen der Alterssicherung, insbesondere über die „Riester-Rente“ tendenziell eine Abkehr von der paritätischen Finanzierung eingeleitet wurde, in dem der Arbeitgeberanteil verringert wurde, und über die Einführung der

---

verankerte paritätische Finanzierung besteht nicht. Hierzu gab es 1993/94 und 1997/98 entsprechende Anträge und Beschlüsse der Reformkommissionen, die eine paritätische Finanzierung vorsehen. Diese Beschlüsse und Anträge wurden jedoch nicht in Gesetzesform gebracht. Vgl. auch Regeringen (1994). Proposition 1993/94: 250, Seite 212 ff. und Regeringen (1998): Proposition 1997/98: 151, Seite 558 ff..

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch Heese (2003: 240). Auf eine Anfrage beim schwedischen Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) zum Berechnungsverfahren vom 06.07.2004 wurde folgendes Beispiel geschildert: Erzielt eine Person ein pensionsbegründendes Einkommen in Höhe von 200.000 SEK jährlich, so wird hiervon zunächst der allgemeine Beitrag von 7 %, also 14.000 SEK abgezogen. Es verbleibt ein Beitrag von 186.000 SEK. Hierauf bezieht sich der Beitragssatz von 18,5 %, aus dem Pensionsansprüche und -ansprüche erwachsen. Pensionsansprüche und -anwartschaften werden also auf der Beitragsbasis von 34.400 SEK begründet. Angaben per e-mail von Niklas Sällberg, Riksförsäkringsverket, am 06.07.2004.

Ökosteuer der Steueranteil in der Finanzierung erhöht wurde, ist für Schweden eine Entwicklung feststellbar, nach der seit Ende der 1990er Jahre die früher bereits hohen Beitragsanteile der Arbeitgeber und der ehemals hohe Steueranteil zur Alterssicherung zurückgeführt wurden. Der Anteil der Arbeitnehmer zur Alterssicherung wurde auch in Schweden zugleich tendenziell leicht erhöht. Der Arbeitnehmeranteil liegt in Schweden allerdings weiterhin unterhalb des dortigen Arbeitgeberanteils und die Tendenzen einer „Entstaatlichung“ und einer „Individualisierung“ der Alterssicherung zeigen sich somit für Schweden nicht so weitgehend wie nach den jüngsten Reformen in Deutschland. Tendenziell ist in diesen Zusammenhängen insgesamt auch eine Entwicklung erkennbar, die *für beide Wohlfahrtsstaaten zu einem stärker gemischt finanzierten System der Alterssicherung führt*, das aus Beiträgen der steuerpflichtig Beschäftigten, aus Arbeitgeberbeiträgen und aus Steuermitteln finanziert wird, und das neben dem umlagefinanzierten System den Auf- und Ausbau kapitalfundierter Alterssicherung enthält. In Schweden spielt zudem die *Finanzierung aus Zinserträgen* für die öffentliche Alterssicherung noch eine wichtige Rolle. Hierbei handelt es sich um Zinserträge, die aus der Anlage der bereits bestehenden staatlichen Pensionsfonds am Kapitalmarkt resultieren.

Eine zentrale Größe der Steuerung und Regulierung bildet in Schweden der *Begriff bzw. die Bezugsgröße des „rentenbegründenden Einkommens“*. Zum *rentenbegründenden Einkommen* rechnen in Schweden gemäß Kapitel 2 des Gesetzes über die einkommensbezogene Alterspension (*LIP*) unter anderem Erwerbseinkommen aus steuer- und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Krankengeld, Leibrenten, Entgelt für Pflegeleistungen, Leistungen der Arbeitslosenkassen, Stipendien und Ausbildungsbeihilfen, Wehrsold und weitere Einkommensarten. So gelten auch Geldleistungen, die als Entgelt für eine Arbeitsleistung gezahlt werden, etwa Honorare, Leistungen aus Werkverträgen usw. in Schweden als rentenbegründende Einkommen.

---

<sup>22</sup> Vgl. Johansson (2003: 34) sowie bezogen auf das Jahr 2002 auch Heese (2003: 240). Auch im Interview mit Christina Wendt von der „Premiepensionsbehörde“ wurden diese Sachverhalte berichtet.

Damit geht die Definition des Einkommens, auf das Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch zur neuen „Premiepension“ zu entrichten sind, zumindest teilweise wiederum weiter als in Deutschland, wo sich das System der öffentlichen Alterssicherung in Form der GRV ganz überwiegend auf sozialversicherungspflichtige Einkünfte bezieht. Auch die steuerliche Förderung der „Riester-Rente“ ist stark an die Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung und den Erwerb von sozialversicherungspflichtigen Einkünften, erweitert um die Beamten, gekoppelt.

Der obligatorische schwedische Beitrag von insgesamt 18,5 % des gertenbegründenden Einkommens wird dabei ab einer jährlichen Einkommenshöhe von mindestens 42,3 % des so genannten Preisgrundbetrages (*Prisbasbelopp*) erhoben. Dieser Wert einer Geringfügigkeitsgrenze belief sich für 2009 auf jährlich 18.104 SEK, (= rund 1.606 Euro jährlich bzw. 134 Euro monatlich).<sup>23</sup> Neben dieser Geringfügigkeitsgrenze ist im schwedischen System –ähnlich dem deutschen System –eine *Beitragsbemessungsgrenze bezogen auf höhere Einkommen* festgelegt. Sowohl für die Entrichtung des Beitrages von 16 % zur umlagefinanzierten „*Inkomstpension*“ als auch für die Entrichtung des Beitrages von 2,5 % zur kapitalfundierte *'Prämienpension'* gilt, dass nur diejenigen Einkünfte als pensionsbegründendes Einkommen gelten, die je Person einen Betrag des 7,5fachen des sogenannten Einkommensgrundbetrages (*Inkomstbasbelopp*) unterschreiten. Dabei werden die verschiedenen Einkommensarten auch *kumulierend* berücksichtigt. Für 2009 wurde dieser Einkommensgrundbetrag mit 50.900 SEK festgelegt, so dass sich die jährliche Beitragsbemessungsgrenze für 2009 auf 381.750 SEK (rd. 33.873 Euro jährlich) belief.<sup>24</sup>

Wie bereits angedeutet wurde, sind jedoch auf Einkommen, die oberhalb dieser Grenze liegen vom Arbeitgeber auch weiter anteilig Beiträge zur obligatorischen öffentlichen Alterssicherung zu entrichten – teilweise in Form von Steuern. Mit den entrichteten Beiträgen oberhalb dieser

---

<sup>23</sup> Mit Stand vom 2.3.2009 entsprach der Wechselkurs von 1,00 Euro rd. 11,27 Schwedischen Kronen (SEK).

Grenzbeträge werden dann aber keine Rentenanwartschaften mehr begründet. Prinzipiell sind im öffentlichen System der schwedischen Alterssicherung also durchaus ähnliche Steuerungsgrößen für die Beitragsfestsetzung entwickelt wie sie im deutschen System der GRV bestehen. In der Höhe der jeweiligen Beträge und Bemessungsgrenzen finden sich jedoch Unterschiede, die genauer in Relation zu Brutto- und Nettoeinkommen und den jeweiligen Lebenshaltungskosten zu betrachten wären als hier möglich.

#### **4. Kapitalfundierte Altersvorsorge als staatlich regulierte Dienstleistung: Kontensystem, Individuelle Fondswahl und Anlageformen**

Im Zusammenhang mit der Einführung und Förderung kapitalfundierter Elemente in das Gesamtsystem der Altersvorsorge stehen politische und staatliche Einflüsse zumeist in dem Spannungsfeld, einerseits im Interesse des Wettbewerbs möglichst vielfältige Spar- und Anlageformen der Altersvorsorge zu ermöglichen. Zugleich stellen sich mit einer steigenden Vielfalt von Anlage- und Sparmöglichkeiten und mit einer hohen Anzahl an Akteuren auch höhere Steuerungsanforderungen. Wird staatlicherseits etwa verbunden mit sozialpolitischen Zielsetzungen in den Sektor der Finanzdienstleistungen eingegriffen, so stellen sich dann wiederum Risiken einer all zu weit gehenden Marktregulierung. Dieses Spannungsverhältnis wurde und wird nicht nur im Zusammenhang mit der Einführung der „Riester-Rente“ in Deutschland thematisiert. Es findet auch in Schweden in der politischen und fachlichen Debatte eine Aufmerksamkeit. Auf einige dieser markt- und dienstleistungs- und produktregulierenden Einflüsse sowie auf die individuellen Möglichkeiten und Risiken, die mit der schwedischen „Premiepension“ verbunden sind, ist vor diesem Hintergrund näher einzugehen.

##### **a) Die Dienstleistungsfunktionen der „Premiepensionsbehörde“ PPM als Belege veränderter staatlicher Regulierung in der Alterssicherung**

---

<sup>24</sup> Zu den Details und Berechnungsgrundlagen vgl. Johansson (2003) sowie Social Handbok 2009.



Mit Einrichtung der neuen „Premiepensionsbehörde“ (PPM) wurde die Bereitstellung und Verwaltung von zunächst rund 4 Mio. Anlagekonten für die „Premiepension“ zum 1. Januar 1999 durch diese staatliche Behörde geleistet. Inzwischen werden 6 bis 7 Mio. individuelle Pensionskonten bei der Behörde geführt. Von den individuellen Konten ausgehend erfolgt die Kapitalanlage auf dem Markt der Fondsanbieter.<sup>25</sup> Dabei werden zwar bei der „Premiepensionsbehörde“ individuelle Konten der Pensionssparer geführt, die Beiträge werden jedoch *anonymisiert den Fondsverwaltern übermittelt*, sodass diese keine Kenntnis über Person, Status, Einkommen, Vermögensstand usw. des Pensionssparers erhalten. Diese *wichtige Anonymisierungsfunktion* dient dazu, die Marketingstrategien und damit auch die Werbeausgaben der Fondsverwalter zu begrenzen. Als weitere Aufgaben der staatlichen „Premiepensionsbehörde“ sind mitwirkende Aufgaben bei der Bewilligung und Auszahlung der „Premiepension“ vor allem dann auch die *Information und Kompetenzvermittlung* über das System der „Premiepension“ ausdrücklich mit benannt.<sup>26</sup> Ferner hat die Behörde für die Verwaltung und die Überführung der Mittel verantwortlich einzustehen, die von den Anlegern nicht in Fonds am regulären Finanzmarkt angelegt werden. Entscheiden sich die Vorsorgesparer nicht für Fonds am regulären Finanzmarkt, so übernimmt die „Premiepensionsbehörde“ im Auftrage dieser „Nichtwähler“

, in den staatlich verwalteten Fond (*Sjunde AP-fonden*) zu überführen. Dieser ist bei der Reichsschuldenverwaltung (*Riksgäldskontoret*) angesiedelt. Dies ist auch insofern von besonderer Bedeutung als der Anteil der ‚Nicht-Wähler‘ insbesondere unter den jungen Erstanlegern mit ca. 90 % besonders groß ist, so dass jährlich zunächst einmal ein Großteil des Kapitals dem staatlichen Fond (*Sjunde AP-Fondens Premiesparfond*)

---

<sup>25</sup> Vgl. Regeringen (1999): Proposition 1998/99: 98.

<sup>26</sup> Im Original lautet das Zitat: *'Premiepensionsmyndighetens huvudsakliga uppgift är att hantera individuella konton för pensionsmedel i olika värdepappersfonder, att besluta om och medverka vid utbetalning av premiepension, att tillhandahålla efterlevandeskydd samt att informera om premiepensionssystemet. PPM ansvarar också för den tillfälliga förvaltningen av avgiftsmedel hos Riksgäldskontoret. Myndighetens verksamhet skall bedrivas enligt försäkringsmässiga principer'*. Zit. Premiepensionsmyndigheten (2001: 5).

zugeführt wird. Die Finanzmittel fließen dann staatlich gesteuert in globale Aktienfonds mit mittlerem Anlagerisiko.<sup>27</sup>

Berücksichtigt man jedoch nicht nur die Erstanleger, die jeweils im Frühjahr eines Jahres erstmals über die Anlage ihres Pensionskapitals in Fonds entscheiden können, sondern das *Wahlverhalten aller Konteninhaber*, so liegt der Anteil der aktiven Wähler bei etwa 65 bis 70 %. Genaue Aussagen sind jedoch kaum möglich, da es auch ‚passive Wähler‘ gibt, die bewusst keine aktive Wahl treffen, da sie wissen, dass ihre Einlagen dann automatisch über die ‚Prämienpensionsbehörde‘ dem staatlich verwalteten ‚Prämienpensionsfond‘ zugeführt werden. Die geringe Quote an aktiven Erstwähler kann zwar als Abstimmung gegen das System der Prämienpension gedeutet werden und sogar weitergehend als Unterstützung für ein staatlich verwaltetes System der öffentlichen Alterssicherung interpretiert werden. Auffällig ist allerdings, dass der Anteil der aktiven Fondswähler um so größer ist, je älter die Pensionssparer sind und je höher die von ihnen zu entrichtenden Beiträge zur ‚Prämienpension‘ sind. Dabei erfährt der staatlich verwaltete Fond jedoch von den Fondswählern wie auch von den Nichtwählern eine insgesamt hohe Unterstützung. In Schweden ist demnach das Vertrauen der Bürger bzw. der Anleger in ein staatlich verwaltetes kapitalfundiertes System der Altersvorsorge tatsächlich relativ ausgeprägt. Ein Misstrauen der Pensionssparer zeigt sich – insbesondere nach der Börsenkrise Ende der 1990er Jahre und nach Skandalen der jüngsten Zeit wie etwa dem ‚Skandia-Skandal‘ – eher gegenüber unternehmerisch/gewerblich tätige Fondsverwalter und bezogen auf andere Akteure am Finanzmarkt.

---

<sup>27</sup> Von den insgesamt 129.000 Erstanlegern, die im April 2004 erstmals ihre Fonds wählen konnten, nahmen 9 % eine aktive Wahl vor. Im Jahr 2003 betrug der Anteil der aktiven Wähler 8 %, lag im Jahr 2002 noch bei 14 % und im Jahr 2001 bei 18 %. Vgl. Pressemitteilungen der Prämienpensionsbehörde vom 07.05.2004, 23.04.2002 und vom 06.06.2001. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich bei den Erstanlegern ganz überwiegend um jüngere Beitragszahler handelt, deren Interesse an Fragen der Altersvorsorge eher gering ist. Als im Jahre 2000 die erstmalige Wahl von über 4 Mio. Anlegern (Ältere und Jüngere) stattfand, betrug der Anteil der aktiven Wähler insgesamt rund 65 bis 70 %. Vgl. Pressemitteilung der Prämienpensionsbehörde vom 23.11.2000.

Somit bietet das schwedische System der ‚Prämienpension‘ mit der Möglichkeit, aktiv oder auch passiv zwischen *staatlich* verwalteten Anlageformen und *nicht-staatlich bzw. gewerblich* verwalteten Anlagefonds wählen zu können, in gewisser Weise einen Indikator dafür, ob das Vertrauen der Bürger im Zusammenhang mit einer kapitalfundierte Altersvorsorge stärker auf staatliche Akteure und Institutionen wie etwa der Prämienpensionsbehörde und staatlichen Fonds entwickelt ist, oder ob privatwirtschaftliche Akteure am Finanzmarkt ein ebenso hohes oder höheres Vertrauen der Bürger bzw. der Anleger genießen. Dabei dürften die vielfältigen Dienstleistungen der Prämienpensionsbehörde in diesem Kontext positiv für das Vertrauen in das staatlich moderierte System einer kapitalfundierte Altersvorsorge wirken.

Interessant ist in diesem Zusammenhang ferner die in der offiziellen Aufgabenbeschreibung der ‚Prämienpensionsbehörde‘ gewählte Formulierung, wonach die Tätigkeiten und Leistungen der Behörde nach *‚versicherungsmäßigen Prinzipien‘* zu erbringen sind. Dies kann insofern missverständlich gedeutet werden, als es sich bei den Sparvorgängen der schwedischen ‚Prämienpension‘ ganz überwiegend eben *nicht* um versicherungsmäßige oder versicherungsähnlich konzipierte Spar- und Anlageformen handelt, die etwa auf die solidarische Absicherung sozialer oder ökonomischer Risiken beinhalten und dabei auch dem Äquivalenzprinzip folgen. Vielmehr handelt es sich um die individuell gewählte Anlage privaten Kapitals in inländische oder ausländische Fonds unterschiedlichster Art und Bereiche, die eben nicht unter Gesichtspunkten solidarischer Risikoabsicherung, sondern tendenziell eher unter Sicherheits- und Renditegesichtspunkten, teilweise auch unter Gesichtspunkten der Spekulation erfolgt.<sup>28</sup> Dabei bleibt es dem Einzelnen

---

<sup>28</sup> Zum Versicherungsprinzip unter dem Einfluss veränderter wohlfahrtsstaatlicher Konzepte und Semantiken vgl. beispielsweise Rüb (2003). Für Schweden weist etwa auch Grip (2001) auf eine Auflösung der ehemals klaren Grenzen zwischen privaten bzw. privatrechtlichen Formen der Versicherung und öffentlichem Sozialleistungssystem hin. Auch er beschreibt neue hybride Formen der Verwaltung und des Angebots im Grunde privatrechtlich verfasster Anlage- und/oder Versicherungsleistungen. Vgl. hierzu genauer Grip (2001: 74).

unter Anwendung von Informationsmaterialien, wie dem *jährlich erscheinenden Fondskatalog der ‚Prämienpensionsbehörde‘* überlassen, die Kapitalanlage unter Abwägung von Verlustrisiken und Renditechancen des Finanzmarktes vorzunehmen. Im Zusammenhang mit der Prämienpension ist daher auch begrifflich *nicht* vom Versicherten zu sprechen, sondern passender vom Pensions- oder Vorsorgesparer oder Anleger. Auch ein versicherungsrechtliches Vertragsverhältnis im engeren Sinne stellen die Formen des Pensionssparens im Rahmen der ‚Prämienpension‘ somit in Schweden *nicht* dar.

In den Struktur- und Gestaltungsprinzipien der ‚Prämienpension‘ und vor allem auch in den Aufgaben und Funktionen der ‚Prämienpensionsbehörde‘, etwa in der oben zitierten Formulierung zu den ‚versicherungähnlichen Prinzipien‘ einerseits und in faktisch tendenziell stärker entwickelten Prinzipien der Spekulation deuten sich unterschiedlich verteilte Chancen und Risiken der Vorsorgesparer für die Höhe ihrer späteren Altersvorsorge an. In diesem Bereich finden sich überraschend wenige Elemente einer staatlichen Regulierung. Erkennbar ist zugleich wiederum das bereits beschriebene *‘blurring‘ und damit eine neue Unschärfe zwischen Prinzipien und Formen der Versicherung, Varianten des reinen Pensionssparens und der individuell-spekulativen Anlage zwangsweise abgeführter Geldmittel am Kapitalmarkt.*

Wie weitgehend sich die Strukturprinzipien von staatlicher Alterssicherung, Versicherung, Finanzanlage und Spekulation am Finanzmarkt inzwischen im Bereich der Altersvorsorge und auch in den Funktionen und Aufgaben der staatlicher Behörde über die ‚Prämienpension‘ vermischen, lässt auch die folgende Aussage einer befragten Expertin der schwedischen Prämienpensionsbehörde erkennen:

*‘Das ist – also, das ist eine Mischung zwischen Versicherungsunternehmen und Behörde – kann man sagen. Aber es ist nach wie vor eine staatliche Behörde. Aber wir liegen dagegen teilweise unter dem Sozialministerium und teilweise unter*

*dem Finanzministerium, eben dadurch, dass wir zwei Funktionen erfüllen.'* (Int. PPM vom 17.02.04: 41-44)

Insbesondere in dieser hier skizzierten ‚neuen Unschärfe‘ und in veränderten institutionellen Verflechtungen von Sozialpolitik (behördliche Versicherungs- und Dienstleistungsfunktionen) und Finanzpolitik (unternehmerische Versicherungs- und zugleich Aufsichtsfunktionen), die mit dem System der Prämienpension und dem Charakter wie auch den Aufgaben der PPM verbunden sind, kommt der Wandel in der Politik der Alterssicherung und der Rolle des Staates zum Ausdruck. In veränderten Funktionen, Aufgaben und Rollen finden sich die grundlegenden Unterschiede der neuen ‚Prämienpension‘ in ihrer rechtlichen wie administrativen Einbindung in das Gesamtsystem der öffentlichen Alterssicherung im Vergleich zum bisher überwiegend steuerfinanzierten rein kollektiv gesteuerten System einer ‚staatlichen Sozialversicherung‘ des schwedischen Wohlfahrtsstaates.

Den in zahlreichen Veröffentlichungen und Dokumenten formulierten semantischen Bezüge, die im Zusammenhang mit der ‚Prämienpension‘ auf *‘versicherungsmäßige Prinzipien‘* abstellen, kommt dabei im Kern die Funktion zu, dem Bürger bzw. Vorsorgesparer auch weiterhin das Element der Sicherheit und des Vertrauens zu vermitteln, das bisher gegenüber dem wohlfahrtsstaatlichen Sektor in Schweden auf hohem Maße besteht. Wie noch gezeigt wird, kann die Prämienpension allerdings tatsächlich diese Elemente der Sicherheit und des Vertrauens nur begrenzt gewährleisten.

So ist etwa die Sicherheit der Einlagen oder möglicher Renditen nach den rechtlichen Konstruktionsprinzipien der schwedischen ‚Prämienpension‘ bisher nicht vergleichbar mit Produkten der deutschen ‚Riester-Rente‘ gegeben. Beispielsweise bestehen im Vergleich zur deutschen ‚Riester-Rente‘ bislang im schwedischen System der ‚Prämienpension‘ - obwohl es sich um ein obligatorische System handelt - *keine* gesetzlichen Regelungen, die eine Garantie über eine *Mindestrückzahlungssumme* und

über eine *Minimalverzinsung* der eingezahlten Beiträge gewährleisten.<sup>29</sup> Neben der Renditesicherheit in Form staatlicher Förderung und der garantierten Rückzahlung der eingezahlten Beträge finden sich bei Produkten der ‚Riester-Rente‘ Vorgaben einer ‚Mindestverzinsung‘ von gegenwärtig 2,75 %, die im Rahmen staatlicher Regulierungen verbindlich geregelt sind.<sup>30</sup>

Auch wenn die deutsche ‚Riester-Rente‘ diese staatlichen Garantien auf niedrigem Niveau enthält, muss im Ländervergleich festgestellt werden, dass vergleichbare staatliche Gewährleistungen in Schweden bisher nicht bestehen. Im Zusammenhang mit der ‚Prämienpension‘ besteht das Risiko, bei negativer Entwicklung der Börse bzw. der Fonds Großteile der Einlagen zu verlieren und staatlicherseits sind für die privat verwalteten Fonds keine vergleichbaren Mindestrenditen gesetzlich garantiert.

Das ‚spekulative Element‘ und mögliche Verlustrisiken sind damit tendenziell in der schwedischen Prämienpension stärker ausgeprägt und individualisiert als in der deutschen ‚Riester-Rente‘. Die schwedische ‚Prämienpension‘ ist hinsichtlich der Renditen oder Verluste insoweit auch weitergehend den Einflüssen am Kapital- und Fondsmarkt überlassen als die auch insoweit stärker ‚verregelte‘ deutsche ‚Riester-Rente‘

---

<sup>29</sup> Vgl. auch Scherman (2000: 13 und 31 f.) Von ihm wird kritisch darauf hingewiesen, dass keine besonderen Anforderungen an die Sicherheit der Einlagen und an eine ‚Spreizung‘ (*Spridning*) der Fondseinlagen seitens des Staates gestellt werden und dass bezogen auf die Höhe der möglichen Zinserträge gesetzlich auch keine Mindestgarantie besteht. Fehlende Regelungen zur Mindestrückzahlung und zu einer garantierten Verzinsung veranlassten etwa auch den schwedischen Pensionärsverbund PRO, eine Reform der ‚Prämienpension‘ von der Politik zu fordern. Neben den ‚zu hohen administrativen Kosten‘ wird von den Pensionärsorganisationen und anderen Kritikern der Prämienpension eine Garantieklausel gefordert, über die zumindest die nominellen Sparbeträge, teilweise auch Anteile aus den Zinserträgen als garantierter Auszahlungsbetrag rechtlich abgesichert werden sollen. Die Vorschläge nehmen dabei teilweise explizit auf die Regelungen der deutschen ‚Riester-Rente‘ direkt Bezug. Vgl. Pressemitteilung der Pensionärs Riksorganisation PRO vom 26.05.2004.

<sup>30</sup> In Deutschland wird die Regelung allerdings eher missverständlich als ‚gesetzliche Garantie-verzinsung‘ bezeichnet. Die Regelung findet sich in § 2 Abs. 1 der Deckungsrückstellungsverordnung bzw. § 1 Abs. 1 der Pensionsfonds-Deckungsrückstellungsverordnung. Sie gilt für Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen. Tatsächlich handelt es sich eher um eine ‚Höchstzinssatzgarantie‘, die Finanzdienstleister dazu zwingt, nicht von überhöhten Verzinsungen des Deckungskapitals auszugehen. [Ich danke Patrick Blömeke für den Hinweis auf diese Regelungen].

Eine eher auf die Zukunft des Systems gerichtete Frage, die sich aus sozialpolitischer Sicht bezogen auf das schwedische System stellt, ist die Frage, ob und in wie weit der schwedische Staat im Rahmen der steuerfinanzierten Garantiepension, im Rahmen von Sozialhilfe oder auch im Rahmen steuerfinanzierter Wohngeldleistungen künftig für diejenigen eintritt bzw. eintreten muss, die mit ihren Anlagestrategien im Zusammenhang der Prämienpension gescheitert sind bzw. beträchtliche Verluste erlitten haben. Aussagen zum Niveau der ‚Prämienpension‘ sind somit heute und mehr noch perspektivisch kaum möglich. Geringe Niveaus und marktbedingte Verluste im Bereich der ‚Prämienpension‘ könnten allerdings mitursächlich dafür sein, dass steuerfinanzierte Leistungen der Existenzsicherung eintreten müssen, so dass sich möglicherweise in Zukunft aus dieser Perspektive ein Regulierungsbedarf ableiten lässt.

## *2. Kontensystem und individuell wählbare Anlageformen – marktoffene Regulierung bei Verzicht auf eine detaillierte Produktzertifizierung*

Bereits seit 1995 wurden 2 % des rentenbegründenden Einkommens – gewissermaßen als ‚Startkapital‘ zwangsweise in einen staatlichen Pensionsfond eingespeist. Ab 1999 wurden die Einlagen der schwedischen ‚Prämienpension‘ (2,5 %) in etwa 660 inländische und ausländische Fonds angelegt.<sup>31</sup> Diese Fonds werden den Vorsorgesparern in Schweden bisher von etwa 90 Fondsverwaltern angeboten, die mit ihren Finanzdienstleistungen am Markt im Wettbewerb stehen.<sup>32</sup> Um ihre Fonds im Rahmen der Prämienpension den Vorsorgesparern anbieten zu können, müssen die Fondsverwalter vorher mit der staatlichen ‚Prämienpensionsbehörde‘ PPM einen Kooperationsvertrag (*Samarbetsavtal*) abschließen. Erst danach können Beiträge der Prämienpension in einem der Fonds angelegt werden. Sofern die

---

<sup>31</sup> Bereits seit 1995 bestand ein staatlich verwalteter ‚Prämiensparfond‘ in dem Pensionsmittel angespart wurden. Erst ab 1999 wurde jedoch über die neue ‚Prämienpension‘ die individuelle Wahl von Fonds und Fondsverwaltern möglich.

<sup>32</sup> Die Angaben entsprechen dem Stand mit Jahresende 2003. Vgl. Premiepensionsmyndighet (2004).

Fondsverwalter die allgemeinen rechtlich definierten Voraussetzungen für den Finanzdienstleistungssektor erfüllen, wird der entsprechende Kooperationsvertrag mit ihnen durch die staatliche Behörde geschlossen. Zu diesen rechtlich definierten Voraussetzungen gehört die Verpflichtung der Fondsanbieter, die von der Europäischen Union erlassenen Richtlinien einzuhalten und sich bei der schwedischen Finanzaufsichtsbehörde (*Finansinspektionen*) registrieren zu lassen.<sup>33</sup>

In Verbindung mit der individuell zu treffenden Wahl der Fondsverwalter und der Fonds wird bereits seit der Einführung der Prämienpension in Fachkreisen und auch politisch durchgehend diskutiert, ob der hohe Informationsbedarf für die individuelle Fondswahl und die Unübersichtlichkeit des Systems es nicht notwendig erscheinen lassen, *die Anzahl der Fonds staatlicherseits zu begrenzen*. Die Zahl der Fonds ist von zunächst 450 im Jahre 1999 auf inzwischen über 660 Fonds zum Jahresende 2003 angestiegen – bei weiter ansteigender Tendenz. Diese Frage der Begrenzung der Anzahl der Fonds wurde schon in der Planung und bei der Einführung der Prämienpension in verschiedenen Regierungsvorlagen und Berichten immer wieder thematisiert und scheint nicht abschließend beantwortet. Dabei wurde auch direkt auf *Probleme der Steuerbarkeit* im Zusammenhang mit dem Anstieg der Anzahl der Fonds eingegangen.<sup>34</sup>

Einerseits sehen die rechtlichen Regelungen keine zahlenmäßige Begrenzung in der Anzahl der Fonds vor. Jeder Fonds, der über einen Fondsverwalter angeboten wird, der die allgemeinen Voraussetzungen der EU-Richtlinien und nach Kap. 8 , § 3 LIP erfüllt, hat einen Anspruch darauf, dass die Fonds über die ‚Prämienpensionsbehörde‘ im System

---

<sup>33</sup> Genauer handelt es sich dabei um die Regelungen der UCITS-Direktive 85/611/EEG vom 20. Dez. 1985. Diese EU-Richtlinie ist dabei folgendermaßen ausgerichtet: ‚*on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertaking for collective investment in transferable securities (UCITS)*‘. Ergänzt wird diese frühere Richtlinie durch die Richtlinien 2001/107/EC und 2001/108 EC sowie durch Empfehlungen der EU-Kommission vom 27.04.2004 (Nr. 2004/383 EC und 2004/384/EC). Die genauere Bedeutung dieser Richtlinien für die Ausgestaltung der ‚Prämienpension‘ wäre im Rahmen einer juristischen Teilstudie näher zu untersuchen als das hier möglich ist.

<sup>34</sup> Vgl. Regeringen (1999): Proposition.



angeboten werden. Ein staatliches Ziel ist es, die Vielfalt in den Angeboten zu fördern. Diese Vielfalt soll auch dazu beitragen, die Renditemöglichkeiten zu erhöhen und die Kosten im Wettbewerb zu senken. Auch daher wurde bislang auf eine zahlenmäßige Begrenzung der Fonds per Gesetz verzichtet. Allerdings werden negative Auswirkungen für die Administration und Information erwartet, wenn die Anzahl der Fonds- und der Fondsanbieter all zu hohe Werte annimmt. Nicht nur in der Administration führt eine hohe Anzahl von Fonds zu erhöhtem Koordinations-aufwand, zu erhöhten Ausgaben und zu Steuerungsproblemen. Vor allem auch die Transparenz und die Wahlentscheidungen der Bürger für oder gegen einzelne Fonds wird durch ein all zu unübersichtliches System negativ beeinträchtigt, so die Argumente für eine Begrenzung. Der Regierungsantrag von 1999 sieht daher vor, dass fortlaufend eine angemessene Abwägung zwischen dem Interesse an der Wahlfreiheit der Bürger und der Förderung des Pensionssparens einerseits und an einer zügigen und sicheren Administration des ‚Prämienpensionssystems‘ und einer möglichst freien Marktentwicklung andererseits vorzunehmen ist.<sup>35</sup>

Die für eine zahlenmäßige Begrenzung der Fonds vorgebrachten Argumente sind zumeist eher verbraucher- und bildungspolitischer Natur (Transparenz), zum Teil auch finanzpolitischer Art (Kostensparnis), selten jedoch mit direkten sozial-politischen Motiven verbunden. Bisher wird allerdings auf eine gesetzlich oder im Verordnungswege festgelegte Begrenzung der Anzahl der Fonds oder auch der Fondsverwalter verzichtet. Insofern ist auch in diesem Bereich eher eine ‚marktoffene Form‘ staatlicher Regulierung erkennbar, welche die Entwicklung der Anzahl der Fonds und der Fondsverwalter in hohem Maße den Entwicklungen des Marktes und dem Wettbewerb überlässt. Obwohl etwa von den Pensionärsorganisationen und auch von einzelnen Fachleuten eine zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl der Fonds gefordert wird,

---

<sup>35</sup> Vgl. Regeringen (1999: 25): Proposition.

vermeidet es der schwedische Staat bislang, weitergehend steuernd auf die Fondsbranche einzugreifen.

Bei dem skizzierten Kooperations- und Zulassungsverfahren, das zwischen den Fondsverwaltern und der schwedischen ‚Prämienpensionsbehörde‘ geschlossen wird, handelt es sich ferner ausdrücklich *nicht* um eine Form der ‚Produktzertifizierung‘, wie sie durch die Zertifizierungsstelle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Zusammenhang mit der deutschen ‚Riester-Rente‘ erfolgen muss.<sup>36</sup> Eher beinhaltet das schwedische Verfahren eine Zulassung des Unternehmens bzw. des Fondsverwalters am Markt und regelt allgemein die Rechte und Pflichten in der Zusammenarbeit mit der ‚Prämienpensionsbehörde‘. Ein direkter produktbezogener Einfluss auf die Gestaltung der Fonds ist mit diesem Zulassungsverfahren nicht verbunden.

Es finden sich damit zwar in beiden Wohlfahrtsstaaten ausgeprägte staatliche Einflüsse auf die Anbieter der ‚Pensionsprodukte‘, der direkte regulative Einfluss auf die Produkte der Altersvorsorge im engeren Sinne ist aber in Deutschland weitergehender und auch detaillierter als in Schweden. Die Formen und die Reichweite staatlicher Regulierung unterscheiden sich in den Varianten einer ‚direkten Produktzertifizierung‘ und der Variante einer ‚Unternehmenszulassung‘ beträchtlich. Dabei entsprechen die schwedischen Regulierungsformen tendenziell wiederum eher dem Charakter einer rahmenden ‚kooperativen Kontaktkultur‘ zwischen Staat und gewerblichen Fondsanbietern. Hierbei kommt zugleich dem schwedischen Staat als ‚Dienstleister‘ am Finanzmarkt auch im Bereich der Altersvorsorge über die ‚Prämienpensionsbehörde‘ eine herausragende Stellung zu. Demgegenüber entsprechen die Regulierungs- und Steuerungsformen der deutschen ‚Riester-Rente‘ auch

---

<sup>36</sup> Nicht nur die Dokumente sondern auch die bislang geführten Experteninterviews bestätigen durchgängig, dass eine ‚Produktzertifizierung‘ im Zusammenhang mit der schwedischen ‚Prämienpension‘ staatlicherseits nicht vorgenommen wird, sondern dass es sich um eine allgemeine Überprüfung der Fondsverwalter entsprechend der Richtlinien der Finanzaufsicht handelt.

in den zuvor genannten Zusammenhängen eher dem Typ einer stärker verrechtlichten ‚Regelungskultur‘.<sup>37</sup> Der Staat nimmt dabei ‚Dienstleistungen‘ eher im Bereich der Aufsicht, Kontrolle und Überwachung – bis hinein in die Produktebene wahr, überlässt aber etwa die Information, Aufklärung und Beratung, den Vertrieb und das Marketing weitgehend den gewerblichen Finanzdienstleistungsunternehmen.

Die schwedischen Pensionssparer selbst können dabei bei den Fondsverwaltern unter *vier verschiedenen Fondstypen* wählen, die unterschiedliche Risiken bzw. Chancen am Finanzmarkt erwarten lassen:

1. Aktienfonds (*Aktiefonder*)
2. Generationsbezogene Fonds (*Generationsfonder*)
3. Gemischte Fonds (*Blandfonder*), in denen die Einlagen gemischt, also sowohl in Aktien als auch in anderen Wertpapieren angelegt werden
4. Verzinsliche Wertpapiere (*Räntefonds*).

Die Einlagen können von den Sparern dabei jedoch *höchstens auf fünf verschiedene Fonds* bei einer individuellen Wahl und Zusammenstellung aus den zuvor genannten vier Fondstypen angelegt werden. Ebenso können die Einlagen auch auf einen Fondstyp und in nur einem einzigen Fond angelegt werden.

Für die Entscheidung über diese Platzierung bieten der umfangreiche Fondskatalog der PPM sowie die telefonischen und computergestützten Informations- und Beratungsdienste den Bürgern allgemeine Hilfestellungen. Die Informationen enthalten allgemeine Daten zur Rendite- und Risikobewertung aller Einzelfonds. Die ‚Prämienpensionsbehörde‘ setzt die Wahlentscheidung des Einzelnen bei der Wahl des Fondsanbieter bzw. der Fonds anonymisiert um. Diese Wahl ist bei allen Neuzugängen zum ‚Prämienpensionssystem‘ *mit Vollendung*

---

<sup>37</sup> Vgl. Jann (2000).

des 18. Lebensjahres möglich. Dazu werden von der ‚Prämienpensionsbehörde‘ einmal jährlich individuell bezogene Kontoauszüge über den Stand der Fondseinlagen inklusive der Renditen oder Verluste an die Anleger verschickt. Sofern bereits ab dem 16. Lebensjahr pensionsbegründende Einkommen erzielt wurden, werden die Beiträge für das 16. und 17. Lebensjahr bereits auf das individuelle Konto der ‚Prämienpension‘ abgeführt, die Wahl der Anlageform erfolgt jedoch erstmals mit dem 18. Lebensjahr.

Mit dem jährlichen Informationsverfahren wird dem Anleger die erneute Wahl bzw. auch die Bestätigung der Fonds ermöglicht. Darüber hinaus ist aber auch *jederzeit individuell ein Wechsel der Fonds möglich*, etwa brieflich, telefonisch mit einem Kennwort, oder auch über das Internet, verbunden mit einem Passwort. Dass jederzeit ein Wechsel der Fonds möglich ist, wird von der ‚Prämienpensionsbehörde‘ ausdrücklich in ihren Informationsschriften und in ihrer gesamten Aufklärungsarbeit hervorgehoben. Die Anleger sollen kontinuierlich darauf hingewiesen werden, dass sie individuell auf die positiven oder negativen Entwicklungen am Kapitalmarkt reagieren können und damit die Höhe ihrer späteren ‚Prämienpension‘ selbst mit beeinflussen können. Der *Wechsel der Fonds* ist entweder gebührenfrei oder nur bei geringfügig anfallenden Gebühren möglich.

Über die staatliche ‚Prämienpensionsbehörde‘ wurden mit den Fondsverwaltern entsprechende Gebührenerlässe/-freistellungen ausgehandelt und auf einem Niveau vereinbart, das individuell vom einzelnen Anleger so kaum erreichbar wäre. Insoweit lassen sich in monetärer Hinsicht positive Regulierungseffekte erkennen, die durch die staatliche Behörde erzielt werden und die etwa hinsichtlich der Gebühren bestimmte Nachteile für die Anleger ausgleichen. Im Vergleich der obligatorischen Prämienpension gegenüber herkömmlichen bzw. traditionellen privaten Formen der Alterssicherung in Schweden bietet die Prämienpension damit gewisse Vorteile.

Zusammenfassend erweist sich das schwedische System der Prämienpension verbunden mit den Fondsverwaltern für den Pensionssparer in den zuletzt geschilderten Punkten als wesentlich flexibler und die Spareinlagen sind individuell insgesamt einfacher veränderten Entwicklungen am Finanzmarkt anpassbar als das für zum Teil ‚lebenslang‘ geltende Verträge der deutschen ‚Riester-Rente‘ gilt. In jedem Fall sind schwedische Pensionssparer bedingt durch die Fondsvariante seitens des Staates bzw. der entsprechenden Regelungen und Verfahren direkter und offensiver zu einer *individuellen* Beobachtung der Kapitalentwicklung und zu Veränderungen in ihren Anlagestrategien aufgefordert als das im Rahmen der deutschen ‚Riester-Rente‘ der Fall ist. Prämienpensionssparer in Schweden verfügen damit über weitergehende individuelle Wahlmöglichkeiten – innerhalb des Fondssektors - als Vorsorgesparer bei der ‚Riester-Rente‘ in Deutschland. Der schwedischen Prämienpensionsbehörde kommt in ihrer *Dienstleistungsfunktion* dabei in der Information und Umsetzung individueller Wahlentscheidungen wiederum eine zentrale Stellung zu. Betrachtet man die schwedische Prämienpension zudem als Teilelement der öffentlichen Alterssicherung, so ist gerade die jederzeitige Wahlmöglichkeit ein völlig neues Element innerhalb dieses bisher weitgehend dem individuellen Entscheidungsspielraum verschlossenen Systems der Altersvorsorge. Verbunden ist dieses System aber zugleich auch mit entsprechend höheren individuellen Risiken.

Wird das Wahlrecht vom Pensionssparer nicht ausgeübt, fallen die Einlagen – wie bereits beschrieben - automatisch an einen staatlich verwalteten Fonds (*Sjunde statliga AP-fond*). Bisher wurden diese Einlagen hauptsächlich in Aktien außerhalb Schwedens platziert, sowie in geringerem Umfang in schwedische Aktien und in Wertpapieren und Obligationen angelegt. Die staatlich verwalteten Einlagen der ‚Prämienpension‘ fließen somit ebenfalls in den allgemeinen Finanzmarkt ein und unterliegen aufgrund ihrer Anlageformen zum Teil sogar größeren Risiken als das für andere Fonds gilt.

Kritisch diskutiert werden gegenwärtig Regelungen, wonach zwar bei einer Nichtwahl die Mittel in den staatlichen Prämiensparfond überführt werden, wonach dieser Fond aber von den Anlegern selbst nicht direkt gewählt werden kann. Werden die Mittel vom Pensionssparer aus diesem staatlichen Prämiensparfond dann doch abgezogen und erfolgt die Anlage in reguläre Fonds über private Fondsverwalter, ist eine erneute Wahl des staatlichen Fonds für den Anleger nicht wieder möglich.

Diskutiert werden daher Reformvorschläge, nach denen auch der staatliche Fond nicht nur durch ‚Nicht-Wahl‘, sondern in gleicher Weise wie alle übrigen privat angebotenen Fonds direkt von den Anlegern wählbar sein soll und ein Wechsel der Fonds auch insoweit jederzeit möglich sein soll.<sup>38</sup> Erst mit solchen weitergehenden Wahlmöglichkeiten hätten die Anleger tatsächlich die Option zwischen staatlich verwalteten Fonds einerseits und den gewerblich bzw. privatrechtlich arbeitenden Fondsverwaltern und ihren jeweiligen Fonds andererseits zu wählen. Erst unter solchen veränderten Bedingungen könnte von einer gleichberechtigten Wahlmöglichkeit der Anleger zwischen staatlich verwalteter und privatwirtschaftlich verwalteter Prämienpension gesprochen werden. Ein so geändertes Wahlverfahren könnte dann unter anderem genauer Aufschluss darüber geben, ob das Vertrauen der Vorsorgesparer bezogen auf staatliche Akteure oder bezogen auf unternehmerisch bzw. privatrechtlich agierende Akteuren am Markt der Altersvorsorge größer bzw. geringer ausgeprägt ist.

### **3.3 Anspruchsberechtigung, Auszahlungsvarianten und Eigentumsschutz**

Wie für die schwedische Einkommenspension (*Inkomstpension*) so gilt auch für die Prämienpension, dass sie frühestens mit Vollendung des 61. Lebensjahres zur Auszahlung gelangen kann. Sie bedarf dabei eines

---

<sup>38</sup> Vgl. Riksdagen (2004): Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04: SfU5.

ausdrücklichen Antrages auf Pension und wird ab dem Antragsmonat gezahlt oder aber ab dem Monat, der im Antrag als späterer Auszahlungsmonat angegeben ist.<sup>39</sup> Dabei ist zugleich die Regelaltersgrenze im öffentlichen System der schwedischen Alterssicherung gesetzlich flexibel geregelt. Bei der Einkommenspension ist der Rentenbezug ab dem 61. Lebensjahr möglich, jedoch mit Abschlägen verbunden. Mit 65 Jahren wird die Rente in regulär erworbener Höhe gezahlt und bei einer Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses über das 65. Lebensjahr hinausgehend sind gewisse Zulagen möglich. Unabhängig hiervon kann die ‚Prämienpension‘ jedoch mit dem 61. Lebensjahr beantragt werden und zur Auszahlung kommen.

Dabei sieht das Gesetz über die einkommensbezogene Altersrente (LIP) hinsichtlich der ‚Prämienpension‘ *nicht* zwingend eine Auszahlung in Form einer Leibrente vor, sondern es ist individuell möglich zwischen einer Auszahlung von 25, 50, 75 oder 100 % des Prämienpensionskapitals zu wählen. Ebenso ist aber auch die Variante einer Leibrente möglich.<sup>40</sup> Besondere Regelungen gelten für die Generation der zwischen 1938 und 1953 Geborenen, denen die Auszahlung bis auf gestaffelte Mindestkapitalbeträge jedoch ebenfalls relativ flexibel ermöglicht wird.

Im Vergleich sieht § 1 Abs. 1, Ziffer 2 AltZertG vor, dass die Auszahlung der deutschen ‚Riester-Rente‘ nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres oder nicht vor dem Beginn einer Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen darf. Insoweit finden sich durchaus ähnliche Regelungsmuster wie in der schwedischen ‚Prämienpension‘. Während diese Regelungen allerdings in Schweden direkt und integriert in die allgemeinen Gesetzesgrundlagen der öffentlichen Alterssicherung enthalten sind, finden sie sich in Deutschland im gesondert erlassenen Altersvorsorge-verträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG).

---

<sup>39</sup> Zunächst wurde die ‚Prämienpension‘ erst ab dem auf den Antragsmonat folgenden Monat gezahlt. Mit Neuregelungen zum 1. Juli 2004 ist nun der Bezug ab Antragsmonat möglich.

Wesentlich weitergehend und detaillierter als die schwedische ‚Prämienpension‘ ist die deutsche ‚Riester-Rente‘ in ihren Auszahlungsformen normiert. Hier gilt – von Ausnahmen abgesehen – die Leibrente als staatlich vorgesehener Standardfall, während die schwedische Prämienpension flexibel auch größere Teilauszahlungen den individuellen Wünschen und Lebensplanungen entsprechend zulässt.

Dem gegenüber sind in der schwedischen ‚Prämienpension‘ jedoch keine *vor-zwischenzeitlichen Teilentnahmen* aus dem Kapitalstock, etwa für eine Haus-finanzierung möglich, wie dies im Kontext der deutschen ‚Riester-Rente‘ nach einem längeren Diskussionsprozess ermöglicht wurde. In diesem Zusammenhang erweist sich die deutsche ‚Riester-Rente‘ dann als ‚offener‘ gestaltet und als dem Lebenslauf flexibler anpassbar.

Auch in diesen Zusammenhängen zeigt sich erst im Detail, wie sich die jeweiligen Auszahlungsvarianten und –formen des kapitalfundierte Systems in den beiden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements unterscheiden. Manch wichtiger Unterschied zeigt sich erst bei sehr genauer Analyse der beiden hier verglichenen Systeme. Aufschlussreich ist dabei zudem die *Zeitperspektive*, die zum Teil unterschiedliche Verflechtungen und Mischsysteme staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, Institutionen und Finanzdienstleister im Zeitverlauf erkennen lässt.

### **3.3.1 Phasenspezifische Verflechtungen öffentlicher und privater Akteure und spezifische Regulierungen beim Rentenbezug**

Entscheidet sich der schwedische Rentner für die Auszahlung der ‚Prämienpension‘ in Form einer Leibrente, so erfolgt die Auszahlung monatlich zusammen mit der Einkommenspension und – sofern ein Anspruch besteht - auch zusammen mit der steuerfinanzierten

---

<sup>40</sup> Vgl. Folksam (2004: 273).



Garantiepension. Hierin spiegelt sich wiederum das integrierte Konzept der öffentlichen Alterssicherung, bestehend aus drei Teilsystemen wider. Als Auszahlungsstelle der ‚Prämienpension‘ fungiert dabei jedoch *nicht* die Prämienpensionsbehörde, sondern die staatliche Versicherungskasse. Auch die Fondsanbieter sind an der Auszahlung der ‚Prämienpension‘ in Form einer Leibrente an den Leistungsberechtigten *nicht* unmittelbar beteiligt, sondern sie erfolgt ‚behördlich-anonymisiert‘. Die Fondsverwalter erfahren weder Namen noch Status oder sonstige Angaben im Zusammenhang mit der Auszahlung der ‚Prämienpension‘.

Dies bedeutet auch, dass der umlagefinanzierte und der kapitalfundierte Rentenanteil für Rentenbezieher in Schweden gemeinsam über staatliche Einrichtungen koordiniert zur Auszahlung gebracht werden. Soweit es also - in der *Lebenslaufperspektive* betrachtet - um die Phase des Aufbaus der Altersvorsorge (*Ansparphase und Anlagephase*) geht, kann durchaus von Tendenzen der Privatisierung und vor allem der Individualisierung von Risiken gesprochen werden. Sobald es jedoch um die Phase des Rentenbezugs (*Auszahlungsphase*) geht, liegen Produktion und Regulierung der Altersvorsorge wieder zusammen in staatlicher Hand. Insoweit besteht institutionell gesehen wiederum eine hohe Kontinuität in den institutionellen Arrangements der schwedischen Alterssicherung.

Der ‚Wohlfahrtsmix‘ der Altersvorsorge zeigt sich damit anhand der schwedischen ‚Prämienpension‘ in seinen detaillierten institutionellen Arrangements verlaufs- oder lebensphasenbezogen durchaus unterschiedlich. Während in der Ansparphase und in der Anlagephase der schwedischen ‚Prämienpension‘ diese über die gewerbliche Fondsverwalter am Finanzmarkt angelegt werden, dabei jedoch das Gesamtsystem staatlich reguliert und administriert wird, tritt die Bedeutung gewerblich-privater Akteure mit Beginn der Auszahlungs- und Rentenbezugsphase zurück und der Staat tritt vorrangig in Erscheinung.

Koordiniert mit anderen Rentenarten wird dann auch die ‚Prämienpension‘ von öffentlichen Institutionen geleistet.<sup>41</sup>

Während demnach in der Anspar- und Anlagephase die neueren ‚Regulierungsinstanzen‘, wie etwa die ‚Prämienpensionsbehörde‘ und daneben auch das Finanzministerium und die Finanzaufsicht besonders relevante Akteure sind, verringert sich ihr ‚regulativer‘ Einfluss mit Beginn der Auszahlungsphase und mit dem Rentenbezug und die traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Instanzen des schwedischen Wohlfahrtsstaates treten wieder stärker in den Vordergrund. In der Phase des Rentenbezugs liegt die staatliche Verantwortung für die Erbringung der Alterssicherung dann auch wieder nahezu ausschließlich beim Sozialministerium und beim Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) sowie den Versicherungskassen. Regulative Einflüsse des Finanzministeriums sind dann eher gering.

In diesen Zusammenhängen zeigen sich im Ländervergleich ebenfalls unterschiedliche institutionelle Arrangements, Zuständigkeiten und Verfahrensweisen zwischen der schwedischen ‚Prämiepension‘ und der deutschen ‚Riester-Rente‘. Die schwedische Variante einer kapitalfundierte Altersvorsorge ist dabei nicht nur in der Anspar- und Anlagephase, sondern mehr noch in der Auszahlungsphase tendenziell stärker staatlich administriert und als ‚öffentliche Dienstleistung‘ konzipiert als das für die deutsche ‚Riester-Rente‘ gilt. Nicht nur in der Anspar- und Anlagephase sondern auch bezogen auf die Auszahlungsphase ist die deutsche ‚Riester-Rente‘ durch zahlreiche und weitgehende staatliche Regulierungen und durch die Zertifizierungsregeln geprägt. Dies scheint offenbar notwendig, weil sie in allen drei Phasen in wesentlich höherem

---

<sup>41</sup> Die Frage, wie die Auszahlung der schwedischen ‚Prämienpension‘ genau erfolgt, ob etwa die Fondseinlagen vom Fondsanbieter bzw. dem -verwalter ‚en block‘ und direkt an die staatlichen Versicherungskassen überwiesen werden, oder ob monatlich oder jährliche Zahlungen erfolgen, ist noch zu klären. Entscheiden sich die Vorsorgesparer für eine Kombination von Einmalzahlung und Leibrente, wird offenbar der Leibrenten-Anteil in eine Form der Versicherung überführt und weiterhin am Kapitalmarkt angelegt. Auch dies ist noch näher zu untersuchen.

Grade ‚gewerblich‘ bzw. ‚privat‘ von den Finanzdienstleistern am Finanzmarkt administriert und erbracht wird.

### **3.3.2 Die wachsende Bedeutung des Eigentumsschutzes und des EU-Rechts durch Einführung der ‚Prämienpension‘**

Die Einführung der ‚Prämienpension‘ hat hinsichtlich der bisherigen Struktur- und Gestaltungsprinzipien *für das Gesamtsystem* der schwedischen Alterssicherung in rechtlicher und institutioneller Hinsicht – aber auch weitergehend - einige grundlegende Veränderungen zur Folge. Zumindest teilweise leiten sich diese Veränderungen auch über die Frage des Eigentumsschutzes und unter dem Einfluss des europäischen Rechts ab.

Für die einkommensbezogene Rente (*Inkomstpension*) und auch für die Garantierente gilt - wie im früheren ATP-System und in der ‚Volksrente‘ - auch weiterhin, dass sie steuer- und/oder beitragsfinanziert sind und in hohem Maße auf dem Solidarprinzip beruhen. Diese Prinzipien gelten so für die neue ‚Prämienpension‘ nicht mehr. Das herausragende Merkmal der ‚Prämienpension‘ ist, dass sie wesentlich stärker individualisiert gestaltet ist. Diese Neuerung hat für das schwedische System der Altersvorsorge weitergehende Konsequenzen als die Einführung der ‚Riester-Rente‘ im deutschen System, da die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland bereits das Element eigentumsähnlicher Rechte über die Beiträge zur Rentenversicherung enthielt.

Wie in ersten juristischen Untersuchungen, etwa von Erhag (2002: 135) festgestellt wird, beinhalten die über die Beiträge und auch über die Renditen erworbenen Ansprüche sowie die Auszahlungs- und Finanzierungsformen der schwedischen ‚Prämienpension‘ eine Transferleistung, die *nicht* im engeren Sinne als ‚Sozial-versicherung‘ zu verstehen sind. Dies stellt er fest, obwohl die Administration und die

Auszahlung der ‚Prämienpension‘ nach versicherungsähnlichen Prinzipien erfolgen soll und vielfältige Dienstleistungen von der Prämienpensionsbehörde erbracht werden. Auch für Schweden gilt die Unterscheidung, wonach die obligatorische Rentenversicherung in Form der Einkommenspension (*Inkomstpension*) öffentlich-rechtlich geregelt ist, wohingegen die traditionellen individuell-privaten Formen der Altersvorsorge, etwa freiwilliges individuelles Pensionssparen zivilrechtlich geregelt ist.

Die Formen und Bezüge dieser ‚rechtlichen Regulierungen‘ (*rättsliga regleringen*) dieser beiden unterschiedlichen Versicherungsbereiche sind dabei in Schweden so unterschiedlich, dass schon die *Anwendung des Versicherungsbegriffs* auf beide Bereiche eher verwirre als für juristische Klarheit Sorge, so der Befund von Erhag (2002: 135 ff.). Eine deutliche Ausnahme bildet in diesen Zusammenhängen aber die ‚Prämien-pension‘. Da die Beiträge zur ‚Prämienpension‘ und ihre Anlage in Form der staatlichen und privaten Fonds eindeutig vom sonstigen Staatshaushalt getrennt seien und dabei zudem in einer besonderen Ordnung bzw. in einem gesonderten Rahmen von der staatlichen Prämienpensionsbehörde verwaltet werden, sei die ‚Prämien-pension‘ anders zu sehen als die übrige gesetzliche Einkommenspension (*Inkomstpension*).<sup>42</sup>

Für das schwedische Sozialrecht (Kap. 2, § 18 RF) war in diesen Zusammenhängen auch die Frage zu klären, ob und inwieweit bezogen auf die ‚Prämienpension‘ die geltenden Richtlinien zum Eigentum und zum Eigentumsschutz der EU anzuwenden bzw. umzusetzen sind. Auch die entsprechend einschlägige Rechtsprechung des EuGH ist also in diesem Zusammenhang in Schweden zu beachten und im Rahmen der Prämienpension umzusetzen.

Anders als im deutschen Sozialversicherungsstaat, wo Eigentumsrechte sich seit langem auch im Zusammenhang mit erworbenen Ansprüchen

---

<sup>42</sup> Vgl. Erhag (2002: 137-138).

aus der gesetzlichen Sozialversicherung gegenüber dem Staat konstituieren, galt in Schweden der Eigentumsbegriff bisher im Kern auf zivilrechtliche Ansprüche und Forderungen bezogen. Eigentumsbegriff und Eigentumsschutz waren dort bislang bezogen auf sozialrechtliche Ansprüche eher von geringer Bedeutung.

Aber schon im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Prämienpension – und mehr noch nach ihrer Einführung 1999 – wurde die Frage des Eigentumsschutzes zunehmend relevant. Für die ‚Prämienpension‘ scheint sie juristisch inzwischen weitgehend geklärt. So stellen etwa Bengtsson (1997) oder auch Erhag (2002) in entsprechenden Gutachten und Studien fest, dass sich mit der ‚Prämienpension‘ durch die *obligatorisch* gezahlten *individuellen* Beiträge ein Eigentumsschutz gegenüber den Leistungsträgern der kapitalfundierte Altersvorsorge - hier der ‚Prämienpensions-behörde‘ PPM – begründet und entsprechend auch zivilrechtlich durchsetzbar ist.

Mit dieser Sichtweise bilden sich für den schwedischen Wohlfahrtsstaat grundlegend veränderte rechtliche Regelungsmuster im System der öffentlichen Alterssicherung heraus, die über das Sozialrecht im engeren Sinne hinausgehen und auch insofern auf neue Verflechtungen und neue Formen staatlicher Regulierung verweisen. Auch die Richtlinien der EU und die Rechtsprechung des EuGH zum Bereich der Finanzdienstleistungen und der privaten Altersvorsorge erhalten damit für den schwedischen Wohlfahrtsstaat allgemein und speziell dann für die Altersvorsorge in Form der ‚Prämienpension‘ eine wachsende Bedeutung.

Insbesondere vor dem Hintergrund der verbreiteten Skepsis in Schweden gegenüber der europäischen Integration sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die EU-Rechtsprechung den schwedischen Bürgern im Zusammenhang mit den besonders ausgeprägten Risiken der ‚Prämienpension‘ Eigentumsrechte sichert, die inner-schwedisch so eindeutig rechtlich nicht definiert waren und sind.

Im Vergleich zur deutschen ‚Riester-Rente‘ sind die Risiken eines Verlustes von Kapital und Ansprüchen im Zusammenhang mit der schwedischen ‚Prämienpension‘ durchaus stärker ausgeprägt. Im weiteren Verlauf der Forschung ist genauer zu klären, ob und inwieweit sich innerschwedisch bereits eine Rechtsprechung zur Frage des Eigentumsschutzes im Kontext der ‚Prämienpension‘ findet und wie diese Rechtsprechung in Relation zum europäischen Recht zu sehen ist. Um die Frage des Risikos und der Absicherung von Kapital der Altersvorsorge für die schwedische ‚Prämienpension‘ noch etwas näher zu betrachten, wird abschließend die Funktion der schwedischen Finanzaufsicht dargestellt. Sie verfügt über zum Teil weitgehende regulative Einflüsse – auch im Bereich der ‚Prämienpension‘.

#### **4. Staatliche Finanzaufsicht – Regulierung mit sozialpolitischen Zielen?**

Sowohl die Einführung der ‚Riester-Rente‘ in Deutschland als auch die ‚Prämienpension‘ in Schweden brachten neue Anforderungen einer staatlichen Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor mit sich. Hinzu kam, dass bereits zuvor mit den Entwicklungen im Finanzdienstleistungssektor unter dem Stichwort des ‚Allfinanzkonzepts‘, die Trennlinien zwischen Sparen, Versicherung, Vorsorge, Kapitalanlage und Spekulation unschärfer geworden waren. Diese Trennlinien werden sich im Finanzdienstleistungsbereich künftig vermutlich noch weiter auflösen.

Die frühere Aufteilung einer staatlichen Aufsicht in Form der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht und der Aufsicht über den Wertpapiersektor wurde den veränderten Anbieterstrategien und auch dem veränderten Verhalten der Verbraucher bzw. Anleger nicht mehr gerecht. Mit dem Ausbau und der verstärkten staatlichen Förderung kapitalfundierter Formen der Altersvorsorge und der Ausweitung individuellen Pensionssparens erhält die *Frage*, ob und inwieweit es sich

bei der staatlichen Finanzaufsicht im Bereich der Altersvorsorge auch um Aufgaben und Formen einer *wohlfahrtsstaatlichen* Regulierung handelt, eine besondere Bedeutung. Diese Frage nach möglichen *sozialpolitischen Zielen*, die sich in den Regelungen, Maßnahmen und in den Formen und institutionellen Arrangements der Finanzaufsicht vorfinden lassen, ist daher als eine zentrale Frage im Forschungsprojekt anzusehen und sie ist daher hier mit zu behandeln.

Die staatliche Aufsicht über die kapitalfundierte ‚Prämienpension‘ obliegt in Schweden zwei unterschiedlichen Behörden. Einerseits obliegt sie dem Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) und damit einer zentralen *wohlfahrtsstaatlichen* Institution. Weiterhin wird die Aufsicht aber auch von der staatlichen ‚*Finansinspektion*‘ und damit einer zentralen *finanz- und wirtschaftspolitischen Institution* wahrgenommen. Die gesetzlichen und konzeptionellen Regelungen sehen ausdrücklich eine *gemeinsame Aufsichtsfunktion* beider Institutionen über die staatliche ‚Prämienpensionsbehörde‘ PPM vor.<sup>43</sup>

Auch am Beispiel der Finanzaufsicht über die ‚Prämienpension‘ und die PPM werden somit veränderte bzw. neue Verflechtungen zwischen Vorstellungen und Konzepten traditioneller Sozialpolitik und aktueller Finanz- wie Wirtschaftspolitik deutlich.

Bei der staatlichen Finanzaufsicht (*Finansinspektion*) handelt es sich um eine staatliche Behörde, die direkt dem Finanzministerium zugeordnet ist – also nicht dem Sozialministerium, das klassischerweise für den Bereich der Alterssicherung zuständig ist, und dem das Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) zugeordnet ist. Mit dieser im Grunde ‚institutionell gedoppelten Aufsichtsfunktion‘ wurden veränderte administrative Schnittstellen zwischen der Finanzaufsicht und dem Sozialministerium geschaffen. Liegen die Regelungsbereich und Entscheidungen zu Fragen der Alterssicherung grundsätzlich in der Zuständigkeit des

---

<sup>43</sup> Vgl. Finansinspektionen (1999: 2).

Sozialministeriums, so ist bei Fragen zur ‚Prämienpension‘ aufgrund ihres besonderen ‚hybriden‘ Charakters, in aller Regel auch das Finanzministerium mit eingeschaltet. Häufig sind Fragen der Finanzaufsicht mit berührt.

Die Aufsichtsfunktion der Finanzaufsicht bezieht sich dabei nicht nur auf die *Fondsanbieter der ‚Prämienpension‘* sondern auch auf die Tätigkeiten und Dienstleistungen der *‚Prämienpensionsbehörde‘ PPM*. Wenn diese Aufsichtsfunktionen nur einen kleinen Arbeitsbereich der schwedischen *‚Finansinspektion‘* ausmachen und sehr viel umfassender auf alle Anbieter und Leistungen des Finanzdienstleistungssektors in Schweden bezogen sind, so sind ihre Funktionen für die Altersvorsorge aber besonders zentral. Dies ist insofern der Fall, als es doch bei der Altersvorsorge in hohem Maße um die sozialpolitischen Kategorien der *‚Sicherheit‘* und des *‚Vertrauens‘* geht, die zudem über sehr lange Zeiträume von 40 bis 50 Jahre gewährleistet sein müssen. Dies unterscheidet den Bereich der Altersvorsorge wesentlich von anderen Bereichen und Produkten am Finanzdienstleistungssektor.

So lässt sich mit Blick auf die neuen kapitalfundierte Elemente der Altersvorsorge theoretisch feststellen, dass vorrangig der Finanzaufsicht die Funktion zugeschrieben wird, die sozialpolitisch zentralen Zielsetzungen und Bedingungen der *Sicherheit* und des *Vertrauens* zu gewährleisten. Derart allgemein zu formulierende sozialpolitische Funktionen und Ziele finden sich mit der Finanzaufsicht durchaus verbunden, was die befragten Experten bestätigten. In den Expertenaussagen wurden weitere sozial-politische Ziele und Funktionen dann aber kaum explizit konkretisiert.<sup>44</sup> Zu beachten ist hierbei allerdings, dass das Element der Sicherheit bzw. der Sicherheitsgedanke (*Trygghet*) als ein zentrales Strukturmerkmal und Ziel in der schwedischen

---

<sup>44</sup> Dies ergab bisher die Auswertung der Expertenbefragung. Auch im Interview mit Eva Ekström am 02.06.2004 von der Finanzaufsichtsbehörde wurde eine direkte sozialpolitische Aufgabenstellung oder Funktion mit der *‚Finansinspektion‘* verbunden *nicht* gesehen. Diese sozialpolitischen Funktionen wurden bezogen auf die Systeme der Alterssicherung eher als indirekt verstanden.



Wohlfahrtspolitik seit den 1930er Jahren formuliert ist und stets einen hohen Stellenwert hatte. Dies bedeutet, dem Element der Sicherheit kann gesellschaftspolitisch durchaus ein hoher Stellenwert zukommen, auch wenn die Experten diesen so explizit nicht ausdrücken.

Konkret lässt sich für die Finanzaufsicht feststellen, dass diese in Schweden bereits zum 1. Juli 1991 ‚reformiert‘ wurde. Die frühere Bankenaufsicht und die Versicherungsaufsicht wurden in Form der heutigen ‚*Finansinspektion*‘ rechtlich, organisational und professional und damit institutionell zusammengeführt. Insoweit entspricht das schwedische System einer staatlichen Finanzaufsicht bereits seit etwa 15 Jahren dem sich zunehmend ausbreitenden ‚Allfinanzkonzept‘ der Finanzdienstleister. Danach werden Finanzdienstleistungen jeglicher Art, etwa auch im Bereich der Altersvorsorge in verstärktem Maße ‚aus einer Hand‘, beispielsweise von Banken, Versicherungen oder anderen Anbietern, etwa von Vermittlern vertrieben.

Im Unterschied zu Schweden war die staatliche Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor *in Deutschland* sehr viel länger den drei großen Branchen entsprechend institutionell unterteilt und nach unterschiedlichen Sektoren behördlich organisiert. Inzwischen wurden aber auch in Deutschland –vor allem aufgrund von Vorgaben der Europäischen Union - die frühere Bankenaufsicht, die Versicherungsaufsicht und die Aufsichtsbehörden für den Wertpapierhandel, im Mai 2002 in Form der *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin)* als Allfinanzaufsicht enger zusammengeführt. Die BAFin und die Deutsche Bundesbank nehmen gemeinsam die Finanzaufsicht im Bereich der Finanzdienstleistungen wahr. Ihre Finanzaufsichtsfunktion erstreckt sich auch auf Anbieter und Produkte der ‚Riester-Rente‘.

Die institutionellen Arrangements der Finanzaufsicht beider Länder unterscheiden sich damit heute nicht mehr grundlegend. Es ist jedoch genauer zu untersuchen, inwieweit die jeweilige bereichs- oder produktbezogene Aufsicht trotz formal-organisatorischer

Zusammenlegung weiterhin noch eher fragmentiert ihre Umsetzung findet. Es wäre also ländervergleichend genauer zu klären, ob und in welchen Formen die Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht im Bereich der Altersvorsorge tatsächlich integriert wahrgenommen wird.

Historisch betrachtet ist feststellbar, dass in Schweden deutlich früher auf neue Strategien am Finanzdienstleistungsmarkt reagiert wurde als Deutschland und in einer Steuerungsperspektive dürften in Schweden damit auch bereits weitergehende Erfahrungen mit einer integrierten bzw. bereichsübergreifend tätigen staatlichen Finanzaufsicht bestehen als in Deutschland.

In den Formen und Maßnahmen finden sich dabei in Schweden beispielsweise *Registrierungs- und Zulassungsverfahren* bei Fondsanbietern bzw. -verwaltern, die im Zusammenhang mit der ‚Prämienpension‘ eine zentrale Aufgabe der Finanzaufsicht bilden. Daneben finden sich stärker *marktüberwachende Funktionen*, etwa hinsichtlich der Frage des Wettbewerbsrechts und monopolartiger Konzentrationen einzelner Unternehmen oder Unternehmensgruppen. Außerdem sind direkt *akteurs- und unternehmensbezogene Kontrollen und Prüfungen*, etwa hinsichtlich ihrer Rücklagen und ihrer Zahlungsfähigkeit, hinsichtlich der Einhaltung von Richtlinien zur Risikostreuung in den Anlagepraktiken typische Maßnahmen, die von der Finanzaufsicht durchgeführt werden. Auch die *Überprüfung von Bilanzen* einzelner Unternehmen ist möglich. Da – anders als bei der ‚Riester-Rente‘ in Deutschland - im Zusammenhang mit der schwedischen ‚Prämienpension‘ eine produktbezogene Zertifizierung nicht stattfindet, ist auch *keine* vergleichbare Stelle wie die Zertifizierungsstelle der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eingerichtet.

Nach ersten vergleichenden Befunden scheint die schwedische Finanzaufsicht im Bereich der Altersvorsorge tendenziell stärker *rahmend und unternehmens- wie auch marktregulierend* ausgerichtet zu sein. Die deutsche Finanzaufsicht – erweist sich jedenfalls im Kontext der ‚Riester-

Rente' (zusätzlich) stärker *produkt- und vertriebs-regulierend*. Unterschiede wären demnach auch in der Finanzaufsicht im Vergleich der beiden Wohlfahrtsregime erkennbar. Dabei kommt der staatlichen Finanzaufsicht im Zusammenhang mit den jüngsten Rentenreformen im Bereich der Alterssicherung in beiden Ländern eine wachsende Bedeutung zu – gerade auch aus sozialpolitischer Perspektive. Die sozialpolitischen Kategorien der Sicherheit und des Vertrauens spielen in beiden Regulierungsregimes dabei eine Rolle. In den weiteren Analysen der Expertenaussagen und Dokumente ist zu klären, welches System der Finanzaufsicht welchen sozialpolitischen Zielen eine höhere bzw. geringere Bedeutung beimisst.

## **5. Zusammenfassung: Varianten regulativer Politik der Altersvorsorge im Vergleich**

In einer Zusammenfassung der bisher gewonnenen Befunde ist zunächst auf den Variantenreichtum einer regulativen Politik der Altersvorsorge hinzuweisen, der sich bereits im Vergleich zweier Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Schweden erkennen lässt. Je detaillierter dabei die Analysen durchgeführt werden um so beträchtlicher erscheinen die Unterschiede einer regulativen Politik. Ebenso lassen sich aber auch Teilkonvergenzen für die beiden Wohlfahrtsregime im Bereich der Regulierung und Steuerung erkennen, die jedoch weniger deutlich hervortreten.<sup>45</sup> Festzuhalten ist auf einer allgemeinen Ebene auch, dass eine staatliche Regulierung im Bereich der neuen kapitalfundierte Altersvorsorge in beiden Wohlfahrtsstaaten relativ ausgeprägt und auf unterschiedlichsten Ebenen bzw. in verschiedenen Zusammenhängen beobachtbar ist.

In beiden Wohlfahrtsstaaten wurden mit den jüngsten Reformen grundsätzlich unterschiedliche Instrumente gewählt, um das sozial- und

---

<sup>45</sup> Steuerungstheoretisch finden vor allem die Beiträge von Kaufmann (1982) Eingang in

finanzpolitische Ziel einer Förderung kapitalfundierter Altersvorsorge zu erreichen. Während in Deutschland auf ein Obligatorium verzichtet wurde und darauf vertraut wurde, über monetäre Anreize im Steuersystem und über monetäre Zulagen den Aufbau kapitalfundierter Altersvorsorge zu erreichen, wurde die ‚Prämienpension‘ in Schweden mit einem Obligatorium verbunden eingeführt. Zugleich wurde dort auf eine weitergehende im Vergleich zu anderen Formen individueller Altersvorsorge besondere monetäre Förderung verzichtet. In der Wahl dieser Steuerungsinstrumente spiegelt sich auch wider, dass der deutsche Sozialstaat – trotz einer massiven Krise der öffentlichen Haushalte – weiterhin auf ökonomische Interventionsformen und Formen der Umverteilung setzt, die nach bisherigem Stand der Entwicklungen nicht die erwarteten Effekte erzielen. Der schwedische Wohlfahrtsstaat scheint hingegen stärker auf das Zwangselement zu setzen, verbindet dies aber mit einem weiteren Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen, etwa in Form der neuen Prämienpensionsbehörde und mit einer umfassenden Informations- und Aufklärungspolitik.<sup>46</sup> Das Zwangselement einer obligatorischen Beitragsentrichtung von 2,5 % ist dabei also nicht isoliert zu sehen, sondern stets in Relation zu den rahmenden öffentlichen Dienstleistungen und weiteren Umstrukturierungen, die im schwedischen Wohlfahrtsstaat im Bereich der Alterssicherung seit 1999 ebenfalls eingeleitet wurden. Stellt man die Regelungen der beiden Wohlfahrtsstaaten zu den hier ausgewählten Bereichen kapitalfundierter Altersvorsorge im Vergleich gegenüber, so zeigen sich vor allem in den Detailregelungen beträchtliche Unterschiede. Teilkonvergenzen werden aber ebenfalls erkennbar. Die folgende Tabelle 2 stellt die Regelungen im Überblick dar.

---

diese Schlussüberlegungen.

<sup>46</sup> Die schwedische Informations- und Aufklärungspolitik wird im weiteren Fortgang der Forschung im Ländervergleich untersucht und in späteren Veröffentlichungen dargestellt.

<b>Tabelle 2</b> <b>Rechtliche Regelungen</b> <b>zur ‚Prämienpension‘ und zur ‚Riester-Rente‘ im Vergleich</b>	
<b>Gesetzliche Regelungen und Rahmungen zur ‚Premiepension‘ in Schweden</b>	<b>Gesetzliche Regelungen und ‚Produktzertifizierung‘ zur ‚Riester-Rente‘ in Deutschland</b>
<b>Vorsorgephase:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obligatorisch</b> sind laufende Beitragszahlung in Höhe von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens zu entrichten-</li> </ul>	<b>Vorsorgephase:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laufend bzw. mindestens einmal im Jahr <b>freiwillig</b> individuell wählbare Sparbeiträge (gestaffelte Richtwerte, ab 2008 = 4 % vom Bruttoeinkommen)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitgeberanteil ist in Beitragszahlung von 2,5 % mit enthalten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kein</b> Arbeitgeberanteil im Vorsorgebeitrag enthalten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keine</b> direkte und zusätzliche monetäre Förderung in Form von Zulagenvariante. Steuerlich ‚normale‘ Förderung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusätzliche monetäre Förderung in Form von Steuerermäßigungen oder direkt in Form monetärer Zulagen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keine</b> gesetzlichen Regelungen zu ‚Mindestrückzahlungen‘. Verlustrisiko nicht abgesichert.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‚Mindestrückzahlung‘ in Höhe des Nominalwerts der eingezahlten Beiträge ist gesetzlich garantiert.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keine</b> gesetzlichen Regelungen zur ‚Mindestverzinsung‘ des Kapitals.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlich geregelte und garantierte ‚Mindest- bzw. Höchstverzinsung‘ in Höhe von z.Zt. 2,75 %.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keine</b> familienpolitische Förderkomponente enthalten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Über Kinderzulagen ausdrücklich auch eine familienpolitische Förderkomponente enthalten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche Informationspflicht der ‚Prämienpensionsbehörde‘ und <b>jederzeitige Wahlmöglichkeit</b> zwischen <b>vier Fondsvarianten</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche Informationspflicht des Anbieters (§ 1 Abs. 1 Nr. 9 AltZertG), gleichzeitig relativ <b>ausgeprägte vertragsrechtliche Bindung</b> an einmal gewähltes Produkt der Altersvorsorge. Zu Beginn wählbar unter <b>vielfältigsten Varianten</b>.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kein</b> besonderer Pfändungsschutz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besonderer Pfändungsschutz</li> </ul>
<b>Rentenbezugsphase:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auszahlungsphase nicht vor Vollendung des 61. Lebensjahres.</li> </ul>	<b>Rentenbezugsphase:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auszahlungsphase nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres bzw. nicht vor dem Bezug einer Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auszahlung individuell wählbar in Höhe von 25, 50, 75 oder 100 % des angesparten Fonds oder auch in Form einer Leibrente. (Sonderregelungen für zwischen 1938 u. 1953 Geborene).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auszahlung möglichst als Leibrente in gleich bleibenden oder steigenden monatlichen Raten oder Teilraten, die mit einer variablen Teilrate von maximal 30 % des Pensionskapitals kombinierbar ist.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguläre nachgehende Besteuerung der ‚Prämienpension‘.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguläre nachgehende Besteuerung wird sukzessive eingeführt.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilübertragung des Pensionskapitals zwischen Ehepartnern oder innerhalb registrierter Partnerschaften ist möglich. Keine direkten steuerlichen Nachteile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das geförderte Altersvorsorgevermögen ist inklusive seiner Erträge unter Lebenden <b>nicht</b> bzw. <b>nur zulagenschädlich</b> übertragbar.</li> </ul>
--	--

Es soll an dieser Stelle nicht erneut auf die Details eingegangen werden, sondern exemplarisch werden einige Befunde zusammengefasst, die auf die je besonderen ‚regimetypischen‘ Varianten einer regulativen Politik der Alterssicherung hindeuten.

Ein für die deutsche Sozialpolitik typisches Regulierungsmuster scheint dabei auch die Verbindung von Alterssicherungspolitik und Familienpolitik zu sein. So enthält die ‚Riester-Rente‘ das Element einer monetären staatlichen Förderung, die in Abhängigkeit von der Kinderzahl der Vorsorgesparer unterschiedlich hoch ausfällt. Eine vergleichbare familienpolitische Förderkomponente ist in der schwedischen ‚Prämienpension‘ ebenfalls *nicht* enthalten. Familienpolitik und Politik der Alterssicherung sind dort weniger direkt und auch weniger monetär miteinander verknüpft als in der deutschen Sozialpolitik. Dies gilt nicht nur für die ‚Prämienpension‘ sondern allgemein im System der öffentlichen Alterssicherung des schwedischen Wohlfahrtsstaates.

Betrachtet man die regulierenden Einflüsse des Staates genauer *phasenbezogen*, so fällt auf, dass sich in den gesetzlichen Regelungen zur ‚Vorsorge- bzw. Ansparphase‘ ganz überwiegend Unterschiede erkennen lassen und dass dabei der schwedische Staat die Entwicklung des Vorsorgekapitals in weitergehendem Maße marktlichen und gewerblichen Einflüssen überlässt als sich das für die deutsche ‚Riester-Rente‘ mit ihren detaillierten Produktzertifizierungen erkennen lässt. Die schwedische Variante der Regulierung beinhaltet demnach einerseits das Obligatorium als ‚starkes‘ staatliches Element, zugleich aber beträchtliche Freiräume während der Ansparphase. Dabei sind nicht nur die Risiken für den einzelnen Vorsorgesparer weniger staatlich begrenzt als bei der ‚Riester-Rente‘, sondern auch die Flexibilität in den individuellen Wahlmöglichkeiten ist *im Zeitverlauf* größer ausgeprägt. Die individuelle

Wahlmöglichkeit ist jederzeit gegeben, jedoch begrenzt auf vier Fonds. In der Breite der Produkte bietet dagegen die deutsche ‚Riester-Rente‘ ein umfassenderes Angebot. Wurde jedoch einmal ein ‚Riester-Produkt‘ gewählt, so ist eine veränderte Prioritäten-setzung oder ‚Abwahl‘ im Lebensverlauf eher nicht vorgesehen und wird staatlicher-seits auch nicht durch entsprechende Regelungen gefördert.

Betrachtet man die *Phase des Rentenbezugs*, so zeigen sich dann schon eher Teilkonvergenzen der beiden Systeme. Es finden sich ähnliche Regelungen zu den Altersgrenzen, ab der die jeweiligen Vorsorgeleistungen bezogen werden können. In den Auszahlungsvarianten ist das schwedische System großzügiger und weniger ‚entmündigend‘ als das deutsche System. Im Bereich der *nachgehenden Besteuerung* findet diese in Schweden für alle Rentenarten einheitlich bereits heute statt. Sie wird jedoch nach den jüngsten Reformen in Deutschland auch sukzessive eingeführt, so dass sich beide System in diesem Punkt annähern. In den Möglichkeiten der Übertragung des Vorsorgekapitals – etwa unter Ehepartnern - lässt das schwedische System wiederum weitergehende Freiräume als das deutsche System.

Zusammenfassend lässt sich in dieser Betrachtung feststellen, dass zwar das Obligatorium ein starker staatlich-regulativer Einfluss für den Aufbau einer kapitalfundierte Altersvorsorge darstellt, dass aber darüber hinaus gehend das schwedische System zeigt, dass zugleich beträchtliche Gestaltungsspielräume möglich sind. Der *Einstieg* in das System ist für schwedische Vorsorgesparer somit sehr ‚streng verregelt‘. Vor allem die Ansparphase und die teilweise auch die spätere Rentenbezugsphase weisen dann aber sehr weitgehende Freiräume auf – sowohl für Markteinflüsse als auch für individuelle Gestaltungsmöglichkeiten. Damit verbunden sind auch weitergehende Risiken als in der deutschen ‚Riester-Rente‘. Bei dieser ist der *Einstieg* in das System freiwillig gestaltet und mit einer monetären Anreizsteuerung sogar attraktiv konzipiert. Ist allerdings der Einstieg in das System vollzogen worden, so finden sich bei der ‚Riester-Rente‘ sehr viel weitergehende und detailliertere staatliche

Regulierungen als bei der ‚Prämienpension‘. Diese Regulierungen betreffen sowohl das Marktgeschehen, die Finanzdienstleister als auch die Entscheidungs- und Handlungsoptionen des einzelnen Vorsorgesparers. Sie begrenzen individuelles Handeln und individuelle Wahlmöglichkeiten, vor allem im Zeitverlauf. Sie sichern zugleich aber auch gegen Risiken ab, etwa gegen den massiven Verlust von Vorsorgekapital und staatlicher Fördergelder durch Spekulation oder Betrug der Finanzdienstleister und sie gewährleisten besonderen Pfändungs- und Übertragungsschutz. Insgesamt sichern die deutschen Regelungen damit die individuelle Vorsorge umfassender ab als das schwedische System. Zu den monetären Niveaus dieser Absicherung lassen sich konkreter jedoch noch keine Angaben machen.

Betrachtet man im Resümee die allgemeinen rechtlichen Regelungen zur schwedischen Prämienpension und zur deutschen ‚Riester-Rente‘ im Vergleich, so erscheint demnach die deutsche ‚Riester-Rente‘ sehr viel weitergehend und vor allem in vielen Details durch staatliche Einflüsse und rechtliche Regelungen geprägt als die schwedische ‚Prämienpension‘. In den Grundzügen ähneln sich beide Systeme durchaus, in Details gehen Normierungen und Praxis zum Teil weit auseinander. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch der Stellenwert und der Einfluss der schwedischen ‚Prämienpensionsbehörde‘ wie auch der Finanzaufsicht. Diesen beiden Institutionen kommt in Schweden eine Schlüsselstellung zur Förderung kapitalfundierter Altersvorsorge wie auch für die Umsetzung staatlicher Regulierungen zu. Vor allem die ‚Prämienpensionsbehörde‘ bildet dabei als *öffentliche* Dienstleistungsagentur monopolartig die zentrale Nahtstelle zwischen Staat und Markt. Ein vergleichbares institutionelles Äquivalent findet sich in Deutschland nicht.

Während dabei die schwedische ‚Prämienpension‘ in das System der obligatorischen staatlich organisierten Alterssicherung integriert ist und weiterhin eindeutig *neben* der betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge steht, sind die individuell-private und die betriebliche Altersvorsorge in Deutschland gerade auch mit der ‚Riester-Reform‘ näher



aneinander gerückt. Die drei Säulen wurden wohlfahrts-staatlich enger miteinander verflochten. In dieser Konsequenz lassen sich für Schweden keine vergleichbaren Befunde ermitteln. Dennoch hatte die Rentenreform von 1999 *indirekte* Auswirkungen auf den ‚Wohlfahrtsmix‘ und auf die Bedeutung von privater und betrieblicher Alterssicherung. Diese Aspekte werden im weiteren Verlauf der Forschung näher untersucht.

Betrachtet man die beiden Systeme auf einer *strukturellen* und *steuerungstheoretischen* Ebene im Vergleich, so treten die genannten Unterschiede und damit auch der ‚Eigensinn‘ wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung noch deutlicher zum Vorschein.<sup>47</sup> Die folgende Tabelle 3 weist diese Befunde auf einer entsprechenden strukturbezogenen Ebene und unter steuerungstheoretischen Kategorien zusammenfassend aus.

---

<sup>47</sup> Zum Eigensinn wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen vgl. Kaufmann (2003).

Tabelle 3		
Staatliche Regulierung kapitalfundierter Formen der Altersvorsorge in Deutschland und Schweden im Vergleich		
	„Premiepension“ in Schweden	„Riester-Rente“ in Deutschland
<i>Sozialpolitische Ziele und Bezugsmuster:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung kapitalfundierter Ergänzung <b>in Kontrolle</b> des öffentlichen Systems der Alterssicherung, verbunden mit gesellschaftspädagogischen Zielsetzungen einer Stärkung individueller Eigenverantwortung und Kompetenz für die Altersvorsorge.</li> <li>• <b>Kein</b> expliziter Bezug auf individuell-private oder auf betriebliche Formen der Alterssicherung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau kapitalfundierter Altersvorsorge <b>außerhalb</b> der GRV mit dem Ziel, individuelle Eigenverantwortung für die Altersvorsorge zu fördern.</li> <li>• Explizit auf den Ausbau und die Förderung individuell-privater und auch betrieblicher Alterssicherung ausgerichtet</li> </ul>
<i>Steuerungsformen und -instrumente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obligatorisch</b>, bei gleichzeitig gering ausgeprägter monetärer Förderung,</li> <li>• Kaum ‚monetäre Anreizsteuerung‘,</li> <li>• jedoch im Verlauf der Reform eine stark entwickelte staatliche und ‚private‘ Informationspolitik und Kompetenzvermittlung zum Bereich der Altersvorsorge, u.a. über die staatliche PPM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Freiwillig</b>, jedoch mit extensiver monetärer Förderung über Zulagen und Steuervergünstigungen</li> <li>• ‚Monetäre Anreizsteuerung‘ steht im Vordergrund</li> <li>• Information und Kompetenzvermittlung eher sekundär, bzw. den Marketingstrategien des Finanzdienstleistungssektors überlassen.</li> </ul>
<i>Sektorale Zuordnung:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definiert als <b>Teilsystem des öffentlichen Systems</b> der Alterssicherung, dabei ist jedoch die individuelle Wahl privater Anlageformen möglich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definiert als ‚steuerlich geförderte‘ ergänzende Variante einer privaten oder betrieblichen Form der Altersvorsorge.</li> </ul>

	<b>„Premiepension“ in Schweden</b>	<b>„Riester-Rente“ in Deutschland</b>
<i>„Wohlfahrtsmix“:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indirekte Effekte auf den ‚Wohlfahrtsmix‘, dabei <b>keine</b> direkt regulativ bewirkten Verflechtungen zwischen den drei Säulen der Altersvorsorge.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte Auswirkungen auf einen veränderten ‚Wohlfahrtsmix‘ in der Altersvorsorge und <b>direkt</b> regulative Eingriffe und Verflechtungen in und zwischen allen drei Säulen.</li> </ul>
<i>Finanzaufsicht:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahmende, marktbeobachtende und unternehmensbezogene Finanzaufsicht.</li> <li>• <b>Keine</b> Produktzertifizierung im eigentlichen Sinne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Detaillierte Produktzertifizierung</b> ergänzend zur Marktbeobachtung, sowie Zulassungen und unternehmensbezogene Formen der Finanzaufsicht.</li> </ul>
<i>Relationen zu Finanzmarkt und –dienstleistungen:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die ‚Prämienpension‘ ist eher begrenzt auf die Fondsbranche mit nur mäßiger Anknüpfung an traditionelle Formen individuell-privater Altersvorsorge.</li> <li>• Markt und Wettbewerbssituation der Finanzdienstleister werden nur bereichsbezogen beeinflusst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Große Nähe der ‚Riester-Rente‘ zu traditionellen Formen der individuell-privaten Altersvorsorge,</li> <li>• und direkte Effekte auf die Angebote und die Wettbewerbssituation im gesamten Finanzdienstleistungssektor.</li> </ul>
<i>Hauptkritik an staatlicher Regulierung und Steuerung:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Garantien zu Mindesrückzahlungen und Mindestverzinsung</li> <li>• Kosten sind zu hoch</li> <li>• Anzahl der Fonds/Anbieter ist unüberschaubar hoch</li> <li>• Keine echte Wettbewerbssituation zwischen der staatlichen PPM und den privaten Anbietern.</li> <li>• Der Staat verpflichtet zum zwangsweisen Pensionssparen und zur Kapitalanlage in Fonds, greift damit zu weit in die Entscheidungsfreiheit der Bürger ein.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übermaß an Bürokratie</li> <li>• Extreme Behörden- und Akteursvielfalt, z.T. ‚Kompetenzwirrwarr‘</li> <li>• Anträge auf staatliche Förderung sind zu kompliziert bzw. das Verfahren ist zu aufwendig</li> <li>• Steuerliche bzw. monetäre Anreizsteuerung wirkt bei Niedrigeinkommen nicht.</li> <li>• Zu hohe steuerliche Förderung und ‚Mitnahmeeffekte‘</li> <li>• Der Staat greift mit ‚Überregulierung‘ zu weit in die Gestaltungsfreiheit von Bürgern und Finanzdienstleistern ein.</li> </ul>

Ausgehend von der Perspektive staatlicher Regulierung und Steuerung lässt sich das schwedische System eher als eine rechtlich rahmende und kooperative Kontrakt-steuerung zwischen den beteiligten Akteuren und Organisationen typisieren, wohingegen das deutsche System der ‚Riester-Rente‘ eher einer verregelten produktbezogenen Steuerung verbunden mit monetärer Anreizsteuerung entspricht. Die sozialpolitischen Ziele sind dabei in Deutschland ambitionierter. Die nicht-staatliche Variante der Altersvorsorge soll dabei außerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung angesiedelt sein, zugleich soll sie umfassend die individuell-private und auch die betriebliche Altersvorsorge durch monetäre Anreize und durch Anreize zur Schaffung neuer Produkte fördern. In den Zielsetzungen begrenzt sich die schwedische ‚Prämienpension‘ auf ihre Ergänzungsfunktion. Sie ist ein besonders konstruierter *Teil des öffentlichen Systems* der Alterssicherung und weder auf die Förderung traditioneller Formen privater Altersvorsorge noch auf die betriebliche Altersvorsorge bezogen. Auch in diesem Punkt unterscheiden sich beide Systeme und beide Reformpfade beträchtlich. Das deutsche System ist in seinen Zielsetzungen vielschichtiger und anspruchsvoller – führt damit auch ein höheres Risiko des Scheiterns mit sich und stößt damit um so eher an Grenzen der Steuerung und Regulierung. Diese Grenzen, etwa in Form der Verrechtlichung, Bürokratisierung und Intransparenz scheinen in Deutschland ohnehin bereits erreicht und treten für Schweden weniger deutlich in Erscheinung.

Die Befunde zeigen auch, dass eine regimespezifische Regulierungen auch durch regimespezifisch entwickelte Organisationsformen wesentlich mit geprägt werden. Während in Schweden die PPM und damit eine staatliche Behörde ganz überwiegend den Vertrieb und nahezu alle Serviceleistungen im Zusammenhang der ‚Prämien-pension‘ aktiv wahrnimmt, wurde in Deutschland ein anderer, stärker markt-konformer Weg gewählt, nämlich den Vertrieb der ‚Riester-Produkte‘ im Rahmen des regulären Finanzdienstleistungssektors ‚privatisiert‘ und ‚unternehmerisch‘ zu belassen. Der behördliche Weg wäre in Schweden – auch bei der

gewählten obligatorischen Variante der kapitalfundierte ‚Prämienpension‘ – ebenfalls *nicht* zwingend gewesen. Der Vertrieb, die Information und Aufklärung, Wissensvermittlung und Beratung hätten auch ausschließlich dem Finanzdienstleistungssektor überlassen werden können. Dass dies nicht so ist, spiegelt die Tradition und den Ausbau eines hochspezialisierter öffentlicher Dienstleistungssektors wider und bildet damit eine pfadtreue Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaates ab.

Welches institutionelle und organisatorische Arrangement sich als ‚effektiver‘ erweist, lässt sich noch nicht ermitteln. Die Reibungsverluste und die Skepsis bezogen auf das neue System einer kapitalfundierte Altersvorsorge scheinen in Deutschland ausgeprägter als in Schweden. Auch die Kritik am jeweiligen System (siehe Tabelle 3) spiegelt die jeweiligen Stärken und Schwächen und die unterschiedlichen Regulierungs- und Steuerungsvarianten wider. Die Stärken und Attraktivität des deutschen Systems liegen neben der monetären Förderung auch im ausdifferenzierten Recht, dass verschiedenste Risiken konkret und detailgenau absichert bzw. vermeiden hilft. In diesen beiden Steuerungsbereichen weist das schwedische System der ‚Prämienpension‘ eher Schwächen auf. Vor allem das Zwangselement lässt das System wenig attraktiv erscheinen. Die deutschen Stärken sind allerdings auf Grund der *begrenzten Verfügbarkeit* von Geld und des Risikos einer Überregulierung durch Recht zugleich Schwächen des Systems. Die Stärken des schwedischen Systems liegen nach wie vor im Bereich der Bildung, Aufklärung und Information und in der Verbindung von Zwangselementen mit umfassenden öffentlichen Dienstleistungen. Das schwedische System setzt demnach inzwischen weniger auf Umverteilung und ist bemüht die Risiken, die mit dem Ausbau einer kapitalfundierte Altersvorsorge verbunden sind, eher im Rahmen des ausgebauten öffentlichen Dienstleistungs- und Bildungssektors zu vermeiden als über Recht. Wie angedeutet wurde, zwingt allerdings die europäische Ebene hier zu Anpassungen. Auch insofern sind dann

Teilkonvergenzen zu erkennen, die im Rahmen weiterer Forschung einer genaueren Untersuchung bedürften.

### **Ergänzende resümierende Befunde:**

Diese Untersuchung weist am Beispiel zweier nationaler Teilsysteme der Altersvorsorge und der Einführung von kapitalfundierter Finanzierungsmodi genauer nach, dass bei aller politischen Programmatik von ‚weniger Staat‘ und ‚mehr Eigenverantwortung‘, von ‚mehr Markt‘ und weitergehender ‚Deregulierung‘ im Ergebnis der ‚Reformen‘ nicht nur ein *veränderter Wohlfahrtsmix* in der Alterssicherung steht, sondern dass darüber hinaus neue, erweiterte, oder auch zusätzliche und anders verflochtene institutionelle Arrangements, Organisationen und Regelungsmuster im jeweiligen Wohlfahrtsstaat entstehen. In diesem Wandel sind weiterreichende Veränderungen des wohlfahrtsstaatlichen Einflusses und in der staatlichen Regulierung erkennbar. Veränderte Varianten wohlfahrtsstaatlicher Regulierung zeigen sich dabei nicht nur in und bezogen auf öffentliche Systeme der (produzierenden) Altersvorsorge sondern sie sind in der nicht-staatlichen betrieblichen und privaten Altersvorsorge – zumindest in Deutschland - zum Teil stärker ausgeprägt als ursprünglich mit den ‚Reformen‘ eigentlich politisch intendiert war.

Mit der Reform des schwedischen Systems der Alterssicherung wurde dieses nicht nur stärker auf die Lebensarbeitszeit und auf das Einkommensniveau während der Erwerbskarriere bezogen, sondern in der Steuerungsperspektive wurde es auch stärker an die wirtschaftliche Entwicklung und in Abhängigkeit von demographischen Entwicklungen gekoppelt. Ferner weist es mit der Einführung der „Premiepension“ für den einzelnen Bürger eine direktere Abhängigkeit von Entwicklungen an den Kapitalmärkten auf als das frühere System. Neben der Einführung bzw. Stärkung ‚automatischer Regulatoren‘ und des Obligatoriums der Beitragszahlung wurden im kapitalfundierten System jedoch zugleich Wahlmöglichkeiten wie auch Risiken für die Pensionssparer ausgeweitet. Außerdem rückten die Eigentumsrechte und der Eigentumsschutz, die im

früheren schwedischen System der Alterssicherung kaum Bedeutung hatten, mit der Reform wesentlich stärker in den Vordergrund. Vor allem mit den heute stärker ausgeprägten versicherungsmäßigen und beitragsbezogenen Komponenten sowie über im Zusammenhang mit der 'Prämienpension' geltenden Regelungen des Privatrechts erhalten Fragen des Eigentumsschutzes in der Alterssicherung für Schweden neue Gewichtung.

Fasst man die bisherigen Ausführungen in einer Perspektive staatlicher Regulierung ländervergleichend zusammen, so lässt sich im Kontrast zu den Strategien und dem Reformprozess der *deutschen* Alterssicherung seit Anfang der 1990er Jahre folgendes feststellen: Während in Deutschland eher korporatistisch geprägte ‚Ad-hoc-Strategien‘ und zahlreiche Teilschritte zu einer Reform des Systems der Alterssicherung durchgeführt wurden, lässt sich hingegen für Schweden nach 1994 - trotz weitgehender Unterschiede in den parteipolitischen Programmen – dennoch eine parteipolitisch eher konsensual geprägte ‚Langzeit-Strategie‘ und eine Reform der Alterssicherung erkennen, die stärker 'aus einem Guss' erfolgte. In Deutschland verliefen etwa die Einführung der 'Riester-Rente' wie auch die Diskussion und Einführung eines 'demographischen Faktors' im politischen Entscheidungsprozess zwischen regierenden Sozialdemokraten und Bündnis 90/Die Grünen einerseits und oppositionellen Christdemokraten und Liberalen andererseits - bei in Grundzügen durchaus ähnlichen Reformstrategien – dennoch eher konflikthaft. Die Entscheidung für die Einführung bzw. für die extensive Förderung eines kapitalfundierte Teilsystems der Altersvorsorge verlief jedoch schließlich in beiden Wohlfahrtsstaaten *im Ergebnis* im weitgehenden Konsens der politisch Verantwortlichen wie auch der Opposition. Dabei ist für Schweden im historischen Rückblick erkennbar, dass Entscheidungen zu Reformen früher im Bereich der Alterssicherung eher konflikthaft ausgeprägt waren. Unter dem Einfluss einer massiven ökonomischen, arbeitsmarktpolitischen und fiskalpolitischen Krise Anfang/Mitte der 1990er Jahre wurde die jüngste Rentenreform in einer besonderen politischen Konstellation unter Duldung durch die Gewerkschaften eher konsensual vorgenommen. Betrachtet man

allerdings den schwedischen Wohlfahrtsstaat in seiner gesamten Entwicklung seit den 1930er Jahren, so ist genau diese konsensuale Ausrichtung und ein parteiübergreifender Konsens zum Ausbau und zum Umbau des Wohlfahrtsstaates für Schweden charakteristisch. Mögen Details der schwedischen Rentenreform von 1999 also auf grundlegende Veränderungen im Wohlfahrtsstaat hindeuten - in der Ebene der politischen und demokratischen Kultur verweist die jüngste Rentenreform jedoch eher auf Kontinuität, Stabilität und auf den Eigensinn wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und weniger auf einen fundamentalen Wandel.

In einer Perspektive auf das Verhältnis von Staat, Markt und Individuum und bezogen auf die drei klassischen Säulen der Alterssicherung scheinen mit der Rentenreform von 1999 in Schweden die institutionellen Grenzen zwischen individuell-privater, kollektiv-betrieblicher Altersvorsorge und dem öffentlichem bzw. staatlichem System der Alterssicherung auch weiterhin trennschärfer zu bestehen als in Deutschland. So berührte die 'Riester-Rente' in Deutschland unmittelbar und mittelbar auch die *betrieblichen* und die *individuell-privaten* Formen der Alterssicherung. Dies gilt insbesondere im Rahmen einer direkten steuerlichen oder zulagenmäßigen Förderung dieser beiden Säulen. Das Ziel der ‚Riester-Reform‘ war ausdrücklich die breite Förderung der nicht-staatlichen Altersvorsorge.

Die schwedische Reform von 1999 war hingegen eben gerade *nicht* auf die betriebliche Altersvorsorge bezogen und sie beinhaltete auch *keine* direkten Veränderungen im Bereich der individuell-privaten Altersvorsorge, etwa durch einen Ausbau der steuerlichen Förderung dieser beiden Säulen. Vielmehr war die schwedische Rentenreform im Kern und auch mit der Variante der 'Prämienpension' - ganz der Tradition des schwedischen Wohlfahrtsstaates entsprechend - auf den traditionellen Bereich des staatlichen bzw. öffentlichen Systems der Alterssicherung bezogen. Dabei ist zugleich das Charakteristikum eines kapitalfundierte Teilsystems – und wiederum speziell in der Fondsvariante - als solches für



die schwedische Sozialpolitik allgemein nicht neu. Schon im Rahmen der früheren ATP bestanden bereits verschiedene – wenn auch staatlich verwaltete – Pensionsfonds. Ob und inwieweit sich in der Entwicklung des schwedischen System insoweit ebenfalls eher Kontinuitäten zeigen als Brüche ist im weiteren Verlauf der Untersuchung genauer zu klären. Neu und insofern der deutschen ‚Riester-Rente‘ dann durchaus ähnlich ist auch für Schweden die Ausweitung individueller Spar- und Anlagemöglichkeiten und der individuellen Wahlfreiheit im künftigen ‚Mix der Altersvorsorge‘. Ebenso neu ist für Schweden die Ausweitung individueller Risiken in den neueren Varianten einer Altersvorsorge, deren staatliche Regulierung allerdings ebenfalls genauer zu betrachten ist.

**Ein *direkter* sozialpolitischer Einfluss über die Reform des öffentlichen Alterssicherungssystems und über die Einführung der kapitalfundierte ‚Prämienpension‘ auf die Ausgestaltung der *betrieblichen* und der *individuell-privaten* Altersvorsorge scheint in Schweden mit der jüngsten Reform eher gering zu sein. Die geführten Experteninterviews deuten aber in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit der Reform des öffentlichen Alterssicherungssystems und mit der Einführung der ‚Prämienpension‘ verschiedenste *indirekte Auswirkungen* und *veränderte Relationen* für die beiden anderen Säulen der Altersvorsorge und im Verhältnis der drei Säulen der Altersvorsorge zueinander verbunden sind. Auch diese Auswirkungen sind vergleichend genauer zu untersuchen. Die schwedische ‚Prämienpension‘ wird daher zunächst in den normativen Regelungen, ihren Strukturprinzipien und Zielsetzungen sowie in ihren organisatorischen und akteursbezogenen Arrangements und in ihren Steuerungsformen nachfolgend genauer mit der deutschen ‚Riester-Rente‘ verglichen.**

## **6. Ausblick**

Die schwedische ‚Prämienpension‘ und die deutsche ‚Riester-Rente‘ bilden in ihrer sozialwissenschaftlichen Analyse Bereiche der Sozialpolitik, in denen sich vor allem die Komplexität von Reformentwicklungen moderner Wohlfahrtsstaaten exemplarisch veranschaulichen lässt. Mit einfachen Begriffen wie ‚Privatisierung‘, ‚Deregulierung‘, ‚Entstaatlichung‘ usw. lassen sich neuere wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen nicht adäquat beschreiben oder fassen.

Es zeigte sich beispielsweise, dass zwar in beiden Wohlfahrtsstaaten einerseits eine Individualisierung in der Altersvorsorge staatlich gefördert wird. Dabei bilden Kapitaldeckungsverfahren und privat wählbare Anlageformen durchaus Tendenzen einer ‚Privatisierung‘ ab, und für Schweden lässt sich ein unerwartet weitgehend ‚deregulierter‘ Finanzdienstleistungssektor im Bereich der Altersvorsorge erkennen. Ebenso finden sich aber *gleichzeitig* Reformelemente, die mehr Partizipation und erweiterte Wahl- und Einflussmöglichkeiten der Bürger bei der Gestaltung ihrer Altersvorsorge beinhalten.

Das Obligatorium kann dabei als massives ‚kollektives Element‘ verstanden, zugleich aber unterschiedlich gedeutet werden. Erzwingt der Staat damit kollektiv eine ‚Individualisierung‘ der Altersvorsorge, oder sichert er darüber den Bestand des Gesamtsystems der Alterssicherung auf möglichst hohem Niveau? In Schweden erkennbar ist sogar ein Auf- und Ausbau *öffentlicher* Dienstleistungen in Form der schwedischen Prämienpensionsbehörde. Diese Entwicklungen stehen dem Befund einer ‚Entstaatlichung‘ durchaus entgegen.

Während die Vorsorgephase relativ ‚wenig reguliert‘ scheint, lässt sich auch für die schwedische ‚Prämienpension‘ in der Rentenbezugsphase eine detaillierte staatliche Regulierung erkennen und über die staatliche Finanzaufsicht finden ebenfalls regulierende Einflüsse statt. Der allgemeine Befund einer ‚Deregulierung‘ lässt sich somit ebenfalls nicht wirklich bestätigen.

Die tatsächlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen sind in ihren Entwicklungs-linien stärker ineinander verschränkt und verwoben als zumeist angenommen wird. Dies lässt sich auch im ‚blurring‘ zwischen öffentlichem und privatem Sektor ausdrücken, findet zusätzlich aber auch im ‚blurring‘ von Sparen, Vorsorge, Versicherung, Anlage und Spekulation einen erweiterten Ausdruck. Produkte, Dienstleistungen und Märkte einer Altersvorsorge und einer Politik der Alterssicherung lassen sich somit zunehmend schwerer entsprechend bisheriger Gewohnheiten kategorisieren und voneinander abgrenzen.

Was diese Arbeit damit zeigt, ist vor allem, dass ein theoretisches Verständnis von Sozialpolitik, das sich vorrangig auf klassische *Bereiche* der Sozialpolitik begrenzt, inzwischen zu kurz greift. Sozialpolitik im Bereich der Altersvorsorge beinhaltet neben dem öffentlichen System, der betrieblichen und der individuell-privaten Altersvorsorge ein breites Spektrum an Regulierungen und Steuerungseinflüssen unterschiedlichster Akteure, Ebenen und Bereiche. Auch Bereiche, wie etwa die Finanzaufsicht, die Bildungspolitik, der Verbraucherschutz und der Finanzdienst-leistungssektor müssen als wichtige *sozialpolitische Arenen* verstanden werden, wenn sozialwissenschaftliche Analyse die empirische Wirklichkeit sozialpolitischer Reformen hinreichend erfassen, untersuchen und bewerten will.

## **7. Literatur- und Quellenangaben**

Bengtsson, Bertil (1997): Rättsutlåtande till 1997 års premiereservutredning: ‚Varför inkomst är mer individuellt än bosättning står inte helt klart för mig‘. In: Statens offentliga Utredningar, SOU 1997: 131, Seite 208., Stockholm.

Berner, Frank, 2004: Wohlfahrtsmarkt und wohlfahrtsstaatliches Arrangement. Marktstrukturen und sozialstaatliche Einbettung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland, Universität Bielefeld, Institut für Weltgesellschaft, Fakultät für Soziologie, Regina-Arbeitspapier Nr. 6 (November 2004).

Erhag, Thomas, 2002: Socialförsäkringen och det nya pensionssystemet. Ny syn på rättsförhållandet mellan försäkringsgivare och försäkringstagare i den obligatoriska försäkringen. In: Lotta Vahlne Westerhäll (Hg.):

Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten, Stockholm: Norstedts Juridik AB, S. 128-157.

Folksam, 2004: Vår trygghet - våra sociala rättigheter 2004, Stockholm.

Grip, Gunvall, 2001: Social, avtalad och privat försäkring i Sverige under 1990-talet. In: Komiteén välfärdsbokslut, SOU 2001: 57: Välfärdens finansiering och fördelning, En Antologi, Stockholm: Fritzes, S. 71-129.

Haag, Dorothée, 2000: Die schwedische Rentenreform 1998 – Analyse eines Gesetzgebungsprozesses. Diplomarbeit an der Universität Konstanz, veröffentlicht über das Deutsche Institut für Altersvorsorge, Köln.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1995: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a.M.: Edition Suhrkamp.

Heese, Claudia, 2003: Schweden, Länderbericht zur Alterssicherung, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Band 45, Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., S. 233-254.

Jagob, Jochen/Sesselmeier, Werner, 2001: Demographic change and partial funding: is the Swedish pension reform a role model for Germany, in: Erik Schokkaert: Ethics and Social Security Reform, Aldershot/Burlington/Singapore/Sydney: 2001, S. 337-365.

Jann, Werner, 2000: Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. 33. Band, Heft 4/2000, S. 325-349.

Johansson, Olle, 2003: ABC om Pensioner. Hg.: Sveriges Pensionärsförbund, Klippan 2003.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: ders. (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien: R. Oldenbourg, S. 49-85.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1986: The Blurring of the Distinction 'State Versus Society' in the Idea and Practice of the Welfare State. In: Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin/New York 1986: Walter de Gruyter, S. 127-138.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M.: Edition Suhrkamp.

Köhler, Peter A., 2001: Schweden: Der wachsende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung und die aktuelle Reform des Systems der Alterssicherung, in: Hans-Joachim Reinhard (Hg.): Demographischer Wandel und Alterssicherung. Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den USA im Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 185-226.

Lundberg, Urban, 2001: Socialdemokratin och 1990-talets Pensionsreform. In: Joakim Palme (Hg): Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen, erschienen in der Publikationsreihe des 'Pensionsforum' (www.pensionsforum.nu), Västerås 2001, S. 8-49.

Marschallek, Christian, 2004: Die "schlichte Notwendigkeit" privater Altersvorsorge. In: Zeitschrift für Soziologie, 33. Jg., Ausg. 2004, S. 285-302.

Myles, John, Pierson, Paul, 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Paul Pierson (Hg.): The New Politics of the Welfare State, New York: Oxford University Press, S. 305-333.

Nedelmann, Birgitta, 1982: Rentenpolitik in Schweden. Ein Beitrag zur Dynamisierung soziologischer Konfliktanalyse, Frankfurt/New York: Campus.

Nullmeier, Frank, 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik. In: Zeitschrift für Sozialreform, 47 Jg., Ausg. 6/2001; S. 77 ff.

Palme, Joakim (Hg.), 2001: Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen, erschienen in der Publikationsreihe des 'Pensionsforum' ([www.pensionsforum.nu](http://www.pensionsforum.nu)), Västerås.

Rüb, Friedbert W., 2003: Risiko: Versicherung als riskantes Geschäft. In: Stephan Lessenich (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York: Campus, S. 304-330.

Scherman, Karl Gustav, 1998: Die Rentenreform in Schweden, in: Deutsche Renten-versicherung, Ausg. 6-7-8/1998, S. 413-431.

Scherman, Karl Gustav, 2000: Den nya pensionen. En reform med stora problem. Hg.: Sveriges Pensionärsförbund, Stockholm.

Schmähl, Winfried, 2000: Entwicklungstendenzen der deutschen Alterssicherung im internationalen Vergleich. Jüngere Erfahrungen und Perspektiven für die Zukunft. In: Stefan Fisch und Ulrike Haerendel (Hg.): Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland, Berlin: Duncker und Humblot, S. 351-368.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 2002: Das Altersvermögensgesetz – Neue Standortbestimmung von öffentlichen und betrieblichen Sicherungsformen. In: Winfried Boecken u.a. (Hg.): Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bern Baron von Maydell, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 683-695.

## **Anhang**

### **1. Verzeichnis ausgewerteter Dokumente und Pressemitteilungen:**

Finansinspektionen (1999): Finansinspektionens tillsyn av premiepensionsmyndigheten, Regeringsrapport den 26 februari 1999, Dnr 1216-99-600, Stockholm.

Pensionärs Riksorganisation PRO (2004): Pressemitteilung vom 26.05.2004: 'PRO kräver översyn av pensionerna', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2000): Pressmeddelande från 23.11.2000: 'Preliminär statistik över premiepensionsvalet i hela landet', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2000): Pressmeddelande från 19.12.2000: 'Eftervalsundersökning av premiepensionsvalet', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2001): Delårsrapport för Premiepensionsmyndigheten, Första halvåret 2001, 2001-08-15, Dnr 01-709-11, Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2001): Pressmeddelande från 20.06.2001: 'Statistik om premiepensionsvalet 2001', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2002): Pressmeddelande från 24.04.2002: '14,1 % valde aktivt i årets premiepensionsval', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2003): Pressmeddelande från 07.05.2003: 'Litet trendbrott i årets premiepensionsval', Stockholm.

Premiepensionsmyndigheten PPM (2004): Fondkatalogen för din premiepension 2003, Stockholm.

Regeringen (1994): Proposition 1993/94: 250, Stockholm, Regeringskansliet.

Regeringen (1997): Utredningen om premiereserven, Finansdepartementet, Reihe Statens offentliga utredningar SOU 1997: 131, Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringen (1998): Proposition om inkomstgrundat ålderspension, m.m., Proposition 1997/98:151, Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringen (1999): 'Vissa premiepensionsfrågor', Proposition 1998/99: 98, Stockholm: Regeringskansliet.

Riksdagen (2004): Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04: SfU5, Stockholm.

## **2. Liste der für den Beitrag berücksichtigten Experteninterviews:**

### **Experten aus Behörden und Ministerien:**

Eva Ekström, Finansinspektionen, Interview am 02.06.2004

Beril Lindruth, Sozialministerium, Interview am 19.02.2004

Johan Lundström und Ulf Rehnberg, Finanzministerium, Interview am 01.06.2004

Ingmar Svensson, Riksförsäkringsverket, Interview am 27.05.2004

Christina Wendt, Premi pensionsmyndighet, Interview am 17.02.2004

### **Vertreter politischer Parteien:**

Birgitta Carlsson, Centerpartiet, Interview am 26.05.2004

Tomas Eneroth, Socialdemokraterna, Interview am 25.05.2004

Margit Genser, Moderaterna, Interview am 13.02.2004

Ulla Hoffmann, Vänsterpartiet, Interview am 27.05.2004

### **Experten von Interessenorganisationen und Verbänden:**

Olle Johansson, Sveriges Pensionärsförbundet, SPF, Interview am 25.05.2004

Lars Bergendahl, Pensionärs Riksorganisation PRO, Interview am 17.02.2004

Pia Nilsson, Fondbolagens Förening, Interview am 18.02.2004