



Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung



Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Uwe Schwarze

Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes

*Die Premiension in Schweden im Vergleich zur Riester-
Rente in Deutschland*

REGINA - Arbeitspapier Nr. 7

(November 2004)

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

1. Problemstellung	3
2. Reformgeschichte und Reformelemente	6
2.1. Historie der schwedischen Alterssicherung - Konsensdemokratie in einem sozialpolitischen Konfliktfeld	7
2.2 Interessenlagen und politische Aushandlungsprozesse im Rentenkommiss	9
2.3 Reformelemente des neuen Systems der staatlichen Alterssicherung	14
3. Strukturprinzipien und institutionelle Arrangements der ‚Prämiepension‘	18
3.1 Obligatorium: Finanzierung, Beitragshöhe und Beitragszahlung	25
3.2 Altersvorsorge als staatlich regulierte Dienstleistung: Individuelle Fondswahl, Kontensystem, Anlageformen und Fondsverwaltung	29
3.3 Anspruchsberechtigung, Auszahlungsvarianten und Eigentumsschutz	38
3.3.1 Phasenspezifische Verflechtungen öffentlicher und privater Akteure und spezifische Regulierungen beim Rentenbezug	39
3.3.2 Die wachsende Bedeutung des Eigentumsschutzes und des EU-Rechts durch Einführung der ‚Prämiepension‘	41
4. Staatliche Finanzaufsicht – Regulierung mit sozialpolitischen Zielen?	43
5. Zusammenfassung: Varianten regulativer Politik der Altersvorsorge im Vergleich	46
6. Ausblick	54
Literatur	56
Anhang	58

1. Problemstellung

Im deutschen wie auch im schwedischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement wurden seit Ende der 1990er Jahre grundlegende Veränderungen im jeweiligen System der Alterssicherung vorgenommen. Die wirtschaftliche Krise, die Krise der öffentlichen Finanzen, eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und Herausforderungen, die mit dem demographischen Wandel verbunden sind, bildeten dabei in beiden Wohlfahrtsstaaten Hintergründe und Motive, um sozialpolitisch zum Teil grundlegende Veränderungen im jeweiligen System der Alterssicherung einzuleiten. Eine zentrale Reformstrategie war dabei in beiden Wohlfahrtsstaaten kapitalfundierter Elemente einzuführen bzw. zu fördern, die das bisher umlagefinanzierte staatliche System ergänzen bzw. mittel- bis langfristig zum Teil ersetzen. In Deutschland kam diese Strategie mit der Einführung der sogenannten 'Riester-Rente' zum Jahresbeginn 2001 zum Tragen. In Schweden wurde die 'Premiepension' bereits mit der Rentenreform 1999 eingeführt. Nach inzwischen mehrjähriger praktischer Erfahrung mit den jeweiligen Reformen und einem dadurch veränderten Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung bietet sich eine genauere vergleichende Analyse an. Diese Analyse wird hier aus einer soziologischen Perspektive vorgenommen. Sie fokussiert dabei vorrangig auf Aspekte veränderten staatlichen Einflusses und auf eine vermutlich veränderte wohlfahrtsstaatliche Regulierung.

Politisch waren im Zusammenhang der hier behandelten Reformen der nationalen Alterssicherungssysteme in beiden Wohlfahrtsstaaten jeweils die Sozialdemokraten in der Regierungsverantwortung. 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 wurde aber in beiden Ländern bereits Anfang der 1990er Jahre durch konservative Regierungen Veränderungen in den Alterssicherungssystemen eingeleitet bzw. angestoßen. In diesen Zusammenhängen ist zu berücksichtigen, dass nach den bisherigen Befunden der international vergleichenden Sozialpolitikforschung allgemein die Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlichen Wandels sowohl für Deutschland wie auch für Schweden in einer historischen Perspektive meist als beträchtlich angesehen wird.¹ Es lässt sich somit genauer fragen, ob und inwieweit die Einführung der ‚Riester-Rente‘ im konservativen Sozialstaatsmodell Deutschlands und die neue ‚Prämienpension‘ im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat Schweden jeweils veränderte Wohlfahrtsmärkte der Alterssicherung begünstigen bzw. schaffen und ob und inwieweit im Rahmen dieser neuen Elemente auch veränderte (wohlfahrts-)staatliche Regulierungen erkennen lassen?² Weitergehend lässt sich fragen, ob und inwieweit mit der Einführung kapitalfundierter Systeme der Alterssicherung in den beiden Wohlfahrtsstaaten unter Gesichtspunkten staatlicher Regulierung möglicherweise sogar eine grundlegende Pfadabweichung von bisherigen Wegen der Alterssicherungspolitik erkennbar ist, oder ob sich die Pfadabhängigkeit wohlfahrts-staatlicher Entwicklungen anhand der jeweiligen institutionellen Arrangements und Regulierungen weiterhin bestätigen lässt.

In diesem Beitrag wird *erstens* genauer untersucht, wie sich die neueren Reformstrategien in den Alterssicherungssystemen für Schweden mit dem ‚großen

¹ Vgl. bezogen auf die Alterssicherung etwa Myles/Pierson (2001: 306 f.) oder auch Schmähl (2000 : 366).

² Zum Begriff des Wohlfahrtsmarktes vgl. grundlegend Nullmeier (2001). Bezogen auf das deutsche System der Altersvorsorge verstanden als Wohlfahrtsmarkt vgl. Berner (2004).

parteiübergreifenden Rentenkompromiss' von 1998 und für Deutschland mit der ‚rot-grünen Rentenreform‘ von 2001 und mit der Einführung der ‚Riester-Rente‘ jeweils im Vergleich darstellen. Im Zentrum steht dabei *zweitens* die Frage nach einem Wandel, der sich im Zusammenhang mit den Reformstrategien und –programmen für die je national und historisch entwickelte wohlfahrtsstaatliche Regulierung der Altersvorsorge abzeichnet. Theoretisch wird in der Untersuchung grundsätzlich von einem stark ausgeprägten ‚integrationsbezogenen Eigensinn‘ der nationalen Traditionen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung ausgegangen (Kaufmann 2003: 30).

Die sozioökonomischen und politischen Anforderungen, das nationale öffentliche System der Alterssicherung zu reformieren, stellten sich im 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 und wird in beiden Ländern die Zielsetzung verfolgt, den Beitragssatz zum öffentlichen System der Alterssicherung in Zukunft möglichst konstant zu halten oder nur sehr begrenzt ansteigen zu lassen. Die schwedische Reform scheint aber in der Zielsetzung einer Beitragsstabilität bereits konsequenter formuliert als die deutsche Reformstrategie.³

In beiden Ländern ist mit den jüngsten Veränderungen im System der Altersvorsorge zugleich ein Absinken des Leistungsniveaus des öffentlichen umlagefinanzierten Systems in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten verbunden. Ein Ausbau und eine Förderung der individuell-privaten und der betrieblichen Altersvorsorge scheinen neben Veränderungen in den öffentlichen Formen der Altersvorsorge daher notwendig, wenn etwa sozialpolitische Zielsetzungen einer Lebensstandardsicherung oder die Armutsvermeidung auch in Zukunft realisiert werden sollen.

Die Anforderungen einer veränderten Politik der Alterssicherung stellen sich in Deutschland und Schweden in ihren Details dann aber durchaus auch unterschiedlich dar. Neben den extremen Anforderungen, die mit dem Transfer des Systems der öffentlichen Alterssicherung von Westdeutschland nach Ostdeutschland verbunden war und ist, ist es eine im Vergleich zu Schweden anhaltend höhere Arbeitslosigkeit in Deutschland, die nicht nur die öffentlichen Ausgaben sondern auch die Einnahmesituation der gesetzlichen Rentenversicherung stark belastet und zu Veränderungen zwingt. Steht das öffentliche System der Alterssicherung in Schweden im Vergleich zu Deutschland heute weniger durch arbeitsmarktbedingte Faktoren unter Druck, so sind die demographisch bedingten Herausforderungen durch einen besonders hohen Anteil alter und sehr alter Menschen in Schweden stärker ausgeprägt als in Deutschland.⁴ Gleichzeitig liegt 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. Entscheidender als demographische Entwicklungen war für Schweden bei der Rentenreform 1999, dass sich die öffentlichen Finanzen und der Staatshaushalt seit Anfang der 1990er Jahre in einer massiven Krise befanden. Die Krise der öffentlichen Finanzen zeigt sich jedoch seit Ende der 1990er Jahre in Schweden als weitgehend bewältigt und ist dort heute

³ In Deutschland ist mit dem Gesetz zur nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung, das am 1. Aug. 2004 in Kraft trat ein Beitragsziel von 20 Prozent bis zum Jahr 2002 und 22 Prozent bis 2030 definiert. In Schweden ist für die Zukunft politisch und gesetzlich ein stabiler Beitrag von 18,5 Prozentpunkten des rentenbegründenden Einkommens vorgegeben.

⁴ Zu den Motiven und Hintergründen der Reform des schwedischen Systems der Alterssicherung vgl. beispielsweise auch Köhler (2001).

weniger angespannt als in Deutschland. Auf der Grundlage dieser allgemeinen Befunde kann der sozioökonomisch bedingte Reformdruck in Schweden im Vergleich zu Deutschland Mitte bis Ende der 1990er Jahre somit insgesamt als weniger stark ausgeprägt angesehen werden. In beiden Wohlfahrtsstaaten wurde in dieser Phase ein neues System kapitalfundierter Altersvorsorge eingeführt. 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 bislang grundsätzlich in Frage gestellt.

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.

Im Zentrum des Beitrages stehen die schwedischen Reformstrategien und die Frage nach veränderten wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen der nicht-staatlichen Altersvorsorge. Die Entwicklung des schwedischen Systems der Alterssicherung wird kurz historisch im Überblick nachgezeichnet, um dann genauer auf die Einführung der kapitalfundierten ‚Prämienpension‘ und auf den Rentenkompromiss von 1998 einzugehen. Die deutschen Reformstrategien werden *kursorisch* im Überblick kurz nachgezeichnet. Im Schwerpunkt wird in einer vergleichenden Perspektive näher auf die ‚Riester-Rente‘ nach den 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 eingegangen. Ziel ist es, 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 kapitalfundierten Teilsysteme der Altersvorsorge genauer herauszuarbeiten.

In der Sozialstaatsforschung wird dabei davon ausgegangen, dass mit der Einführung kapitalfundierter Elemente in bisher umlagefinanzierte Systeme der Alterssicherung die *Rolle des Staates* eine Veränderung erfährt. Diese möglicherweise veränderte Rolle des Staates wäre dann genauer darzustellen.⁵ Im Ergebnis dieses Beitrages liegen

⁵ 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 Köhler (2000: 143 ff.) oder Steinmeyer (2002: 684). Anliegen dieser Studie ist es, diese Befunde in der Regulierungs-perspektive genauer zu überprüfen. Hinsichtlich des Obligatoriums der

somit erste Indikatoren und Hinweise auf unterschiedlicher ‚Regulierungsregimes‘ im Bereich der Alterssicherung vor. Im Ergebnis dieses Beitrages wird erkennbar und 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 - zum Teil sogar grundsätzlich in Frage stehen.⁶ Um diesem hier eingangs skizzierten Wandel untersuchen und belegen zu können bedarf es allerdings zunächst eines historischen Blicks auf die Systeme der Alterssicherung. Die jeweilige Historie der Reform ist daher näher zu betrachten.

2. Reformgeschichte und Reformelemente - Vom sozialdemokratischen Modell einer Volksrente und ATP zum parteiübergreifenden Kompromiss der ‚Einkommens- und Prämienpension‘

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 zur Aufgabe hatte, einen ‚Reformplan‘ für das schwedische Alterssicherungssystem zu entwickeln. Erste Reformideen wurden aus dieser Kommission 1990 in einem Bericht vorgelegt. Diese erste Arbeitsgruppe trat noch für einen Bestand der steuerfinanzierten Volkspension (*Folkpension*) und für eine Reform des Systems der beitragsfinanzierten Zusatzrente ATP (*Allmänna Tilläggspension*) ein. Erst im Verlauf der 1990er Jahre wurden diese beiden historischen Elemente der staatlichen Alterssicherung politisch dann doch 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 weitere Arbeitsgruppe ein. Diese parlamentarische Arbeitsgruppe sollte die Zukunftsfragen des Alterssicherungssystems genauer untersuchen. Bereits 1994 wurde von dieser Pensionsarbeitsgruppe ein erstes Reformkonzept präsentiert, das schon Vorschläge zur Einführung kapitalfundierter Elemente in das schwedische System der Alterssicherung enthielt. Diese Vorschläge bildeten im weiteren Diskussionsprozess bis zur Verabschiedung der Reform 1998 die Grundlage für die Veränderungen der öffentlichen Alterssicherung, wie sie dann auch von den sozialdemokratischen Regierungen mitgetragen wurden. Zunächst setzten die sozialdemokratisch geführten Regierungen unter Ingvar Carlsson ab 1994, und ab 1996 unter Göran Persson die Untersuchung des Pensionssystems fort. Mit einem parteiübergreifend gefassten Parlamentsbeschluss wurde die große Pensionsreform dann 1998 verabschiedet.

schwedischen ‚Premiepension‘ und der Freiwilligkeit der deutschen ‚Riester-Rente‘ sowie in den Organisationsformen und in den Zertifizierungsregelungen lassen sich eher Unterschiede als Ähnlichkeiten erkennen.

⁶ Zum Zusammenspiel verschiedener Bereiche und Formen der Wohlfahrtsproduktion und dem ‚blurring‘ bzw. der analytischen Unschärfe wie sie im Begriffsgegensatz von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ zum Ausdruck kommen vgl. grundlegend Kaufmann (1986: 127-138).

2.1. Historie der schwedischen Alterssicherung - Konsensdemokratie in einem sozialpolitischen Konfliktfeld

Als Hintergrund für eine genauere Analyse des parteiübergreifenden Rentenkompromisses ist die Reformgeschichte des staatlichen schwedischen Systems der Alterssicherung hier einleitend für die Zeit nach 1913 im Überblick kurz zusammengefasst.⁷

Tabelle 1

Übersicht zur Reformgeschichte des öffentlichen Systems der Alterssicherung in Schweden nach 1945

1913:	Einführung der allgemeinen Rentenversicherung mit Rentenanspruch ab dem 67. Lebensjahr.
1947:	Gesetzgebung zur allgemeinen Volksrente (<i>Folkpension</i>)
1960:	Einführung der obligatorischen Allgemeinen Zusatzrente (<i>Allmän Tilläggspension ATP</i>) nach heftigen politischen Auseinandersetzungen. Mit nur einer Stimme Mehrheit wurde das Gesetz von Sozialdemokraten und Kommunisten 1958 beschlossen.
1969:	Einführung des besonderen Pensionszuschusses für ‚Niedrigrenten‘
1984:	Unter sozialdemokratischer Regierung wurde eine Pensionskommission eingesetzt, um die Zukunftsfragen der Alterssicherung zu untersuchen
1990:	Abschlussbericht der ersten Pensionskommission unter dem Titel ‚ <i>Allmän pension</i> ‘
1991:	Unter der konservativ-liberalen Regierung von Carl Bildt wurde vom damaligen liberalen Gesundheitsminister Bo Könberg eine Pensionsarbeitsgruppe (PAG) eingesetzt, um konkrete Reformvorschläge für die Alterssicherung zu entwickeln.
1992:	Erste Ideenskizze der PAG zur Reform des schwedischen Pensionssystems
1994:	Im Februar 1994 wurde ein Prinzipienvorschlag für ein reformiertes Pensionssystem aus der PAG vorgelegt. Im Juni folgte ein Reichstagsbeschluss zu den Richtlinien einer Reform der Alterssicherung. Diese waren weitgehend, jedoch nicht in allen Punkten am Prinzipienvorschlag der PAG orientiert. Danach wurde im Anschluss an die PAG eine parteiübergreifende ‚Durchführungsgruppe‘ (<i>Genomförandegruppen</i>) eingesetzt, von der die Reformrichtlinien politisch und administrativ umgesetzt werden sollten. Diese Durchführungsgruppe begleitet die Umsetzung der Rentenreform auch weiterhin (Stand: November 2004).
1994:	Abschließender Kompromiss zu Details der Reform, u.a. zur Höhe der Prämienreserve und zum Beitragssatz von 2,5 % (‚Prämienpension‘) bei insgesamt 18,5 % Beitragssatz vom rentenbegründenden Einkommen. Vor allem die Höhe der Prämienreserve und die Höhe der Beiträge zur geplanten kapitalfundierten ‚Prämienpension‘ waren in der Arbeitsgruppe zunächst umstritten. Die liberalen und teilweise auch konservative Mitglieder plädierten für einen höheren kapitalgedeckten Anteil, die Sozialdemokraten akzeptierten grundsätzlich die Ergänzung des öffentlichen Systems um die

⁷ Zur historischen Entwicklung des schwedischen Alterssicherungssystems vgl. beispielsweise Nedelmann (1982), Haag (2000), Scherman (2000), Köhler (2001), sowie Heese (2003: 233). Vor allem Haag (2000) hat den jüngsten Reformprozess genauer untersucht und unterscheidet drei Phasen. Die Phase zwischen 1984 und 1990 war ihren Befunden nach noch stark von ‚konventionellen‘ Vorschlägen geprägt. Die Phase zwischen 1990 und 1994 war von deutlich ‚fortschrittlicheren‘ Vorschlägen gekennzeichnet und die Phase zwischen 1994 und 1998 betraf vor allem die Umsetzung der Reform, in der sich dann auch erste Probleme zeigten.

kapitalfundierte ‚Premiepension‘, jedoch auf niedrigem Niveau. Es folgte schließlich im Juni 1994 ein Reichstagsbeschluss zum Kompromiss. In den folgenden vier Jahren wurden die Konfliktpunkte ausgeräumt und die Gesetze konkretisiert, Details wurden genauer geregelt und die Umsetzung der Reform eingeleitet.

- 1998: Verabschiedung der Gesetze zur Reform der Alterssicherung unter der sozialdemokratisch geführten Regierung von Göran Persson. Ab Juli Einrichtung und Aufbau der neuen Prämienpensionsbehörde (PPM).
- 1999: Die neuen Gesetze über das Alterssicherungssystem traten bis 2003 sukzessive in Kraft und es erfolgt seit dem ein schrittweiser Umstieg vom bisherigen ATP-System und dem leistungsdefinierten System der öffentlichen Alterssicherung zu einem beitragsbezogenen System, das um die kapitalgedeckte ‚Premiepension‘ ergänzt wird. Die frühere steuerfinanzierte Volksrente wurde zu der auch weiterhin steuerfinanzierten ‚Garantipension‘ umgebaut.
- 2001: Erste Auszahlungen aus dem ‚reformierten Alterssicherungssystem‘.

Im historischen Rückblick zur Entwicklung des schwedischen Systems der Alterssicherung werden grundlegende Unterschiede *im politischen Prozess* verschiedener Reformphasen erkennbar. 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 und die Umbauphase 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. Zumindest im Bereich der staatlichen Alterssicherung gelten diese grundlegenden Strukturprinzipien in modifizierter Form auch weiterhin. Hier soll aber zunächst der politische Prozess näher interessieren, der zu veränderten Regulierungen in der Altersvorsorge führte.

So war die Einführung der allgemeinen Zusatzrente (ATP) im Jahre 1960 noch von heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen dem sozialdemokratischen und dem konservativ-liberalen politischen Lager gekennzeichnet. Nur mit einer Stimme Mehrheit durch Unterstützung der Kommunisten war die ATP damals von den Sozialdemokraten durchsetzbar. Dem gegenüber bildete 1998 ein parteiübergreifender Kompromiss von Sozialdemokratie und vier *konservativen bzw. liberalen Parteien* die Grundlage der jüngsten Reform. Dieser ‚Rentenkompromiss‘ 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.⁸ Die Beschlüsse zur

⁸ 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

schwedischen 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 *gesellschaftlichen* Konsens abbilden, ist weitgehend ungeklärt.

Das Merkmal des Konsensstrebens und eines politischen Kompromisses in einer großen sozialpolitischen Frage bildet dabei zugleich eine Tradition der schwedischen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung ab, die mit der Rentenreform von 1998 einmal mehr bestätigt wurde. Die vergleichende und historisch ausgerichtete Wohlfahrtsstaatsforschung weist nach, dass die Entwicklung des schwedischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements durch ein politisches Konsensstreben und im Rahmen politischer Kompromisse stärker geprägt wurde als etwa durch politische Konflikte, wie sie die Einführung der ATP Ende der 1950er Jahre kennzeichnete. Wesentliche Ursprünge des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes wurden früh etwa auch im Abkommen von Saltsjöbaden aus dem Jahre 1938 begründet und seit dem galt Schweden als Musterbeispiel eines politisch konsensual ausgerichteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.⁹

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 jüngsten Veränderungen in der Politik der Alterssicherung zum Teil durch massive Proteste von Pensionären und ihren Organisationen begleitet waren, verlief die Debatte und auch die Entscheidung um die schwedische Rentenreform von 1998 eher im Stillen. Von den insgesamt sieben im Reichstag vertretenen Parteien waren es die Linkspartei (*Vänsterpartiet*) und die Umweltpartei/Grünen (*Miljöparti de Gröna*), die dem Rentenkompromiss *nicht* zustimmten und eine gewisse Kritik in die Öffentlichkeit trugen. Eine Protestbewegung oder eine massive öffentliche Kritik der Reformpläne bildete sich in Schweden in den entscheidenden Jahren der Vorbereitung der Rentenreform zwischen 1994 und 1998 und auch nach Inkrafttreten der ‚Reformen‘ bis heute nicht heraus.

2.2 Interessenlagen und politische Aushandlungsprozesse im Rentenkompromiss

Die Autoren einer schwedischen Forschergruppe fragen in einer historisch-politikwissenschaftlichen Untersuchung bezogen auf den Reformkompromiss in diesen Zusammenhängen genauer: Wie kam es überhaupt dazu, dass einerseits die schwedische Sozialdemokratie einen Kompromiss akzeptierte, der faktisch die Abschaffung des ihr bislang ‚heiligen‘ ATP-Systems beinhaltete? Wie kam es ferner dazu, dass die Sozialdemokratie auch den Aufbau eines kapitalfundierte individualisierten Systems in Form der heutigen ‚Premiepension‘ politisch akzeptierte.

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.

⁹ Zu diesen Befunden einer auf Konsens ausgerichteten Sozialpolitik in der schwedischen Gesellschaft vgl. etwa weitergehende Darstellungen von Köhler (2001: 199).

Zugleich fragen sie bezogen auf die konservativen und liberalen Parteien (*Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet und Folkparti de Liberala*): Wie wurde es möglich, dass diese sich bereit erklärten, für die Zukunft das bestehende Modell eines ‚gigantischen öffentlichen Alterssicherungssystems‘ in Form der steuerfinanzierten Garantierente (*Garantipension*) und in Form der neuen beitragsfinanzierten Einkommenspension (*Inkomstpension*) weiterhin zu akzeptieren und mit dem Reformkompromiss auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte festzuschreiben?¹⁰

Die formulierten Fragen und die hier kurz beschriebenen Reformentwicklungen lassen erkennen, dass der Erhalt und ein möglichst moderater Umbau des schwedischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements ein weitgehend parteiübergreifendes Anliegen ist. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Alterssicherung. Der im Verlauf der 1990er Jahre stärker ausgeprägte *parteiübergreifende* Einfluss führte im stärker zentralstaatlich organisierten Schweden – anders als im föderalen deutschen System – auch nicht zu politischen Blockadesituationen. Dieser parteiübergreifende Einfluss beinhaltete für die schwedische Alterssicherung vielmehr einige grundlegend neue Weichenstellungen, auf die näher eingegangen werden soll.

Erste Ideen eines stärker erwerbsarbeitsbezogenen und beitragsfinanzierten Rentensystems und einer Abkehr vom bislang primär leistungsdefinierten (*förmånsbestämmd*) und steuerfinanzierten System der staatlichen Alterssicherung wurden bereits im Frühjahr 1991 in einem kleinen Kreis von *sozialdemokratischen* Fachleuten entwickelt und diskutiert. Zum Teil waren diese Fachleute unter anderem im Sozialministerium tätig. Zuvor war das frühere ATP-System der Zusatzrenten etwa vom sozialdemokratischen Frauenverband unter Gleichberechtigungsgesichtspunkten bereits in den 1980er Jahren kritisiert worden. Außerdem zeigte sich, dass seit den 1980er Jahren ein deutlicher Anstieg des individuell-privaten Pensionssparens *außerhalb* des staatlichen Systems der Alterssicherung in Schweden zu verzeichnen war. Zum Teil ließen sich im Rückgriff auf die Kritik am bestehenden System und durch die sozioökonomischen Entwicklungen die Vorschläge der konservativen und liberalen Parteien in der Diskussion um eine Rentenreform argumentativ besser begründen als Vorschläge der Sozialdemokratie, die zunächst auf eine bloße Bestandssicherung des alten Systems zielten.¹¹ Einzelne Fachleute der Sozialdemokratie übernahmen in dieser Phase jedoch Positionen, die eine grundlegendere Reform des Systems beinhalteten. Impulse in diese Richtung setzten Anfang der 1990er Jahre zunächst aber eher die konservativen und liberalen Vertreter in entsprechenden politischen Arbeitsgruppen und Gremien.

Die im Herbst 1991 vom damaligen Regierungschef Carl Bildt (*Moderaterna*) eingesetzte Pensionsarbeitsgruppe stand unter dem Vorsitz des damaligen Sozialministers Bo Könberg (*Folkparti de Liberala*). Unter seiner Leitung nahm die Arbeitsgruppe die unterschiedlichen Kritiken am bestehenden System der Alterssicherung auf. Bei der Arbeitsgruppe handelte es sich um eine Gruppe Parlamentsabgeordneter der im Reichstag vertretenen Parteien ohne weitergehenden korporatistischen Einschlag.¹² Ihr

¹⁰ Vgl. Palme (2001: 4).

¹¹ Vgl. Lundberg (2001: 19-21).

¹² 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*). 1993 reduzierte sich die Arbeitsgruppe auf eine

explizit formulierter Auftrag war es zunächst, ein 'reformiertes ATP-System' der Zusatzrente zu entwickeln. Es wurde also zunächst weitgehend parteiübergreifend noch davon ausgegangen, dass nicht unmittelbar ein völlig 'neues Gesamtsystem' der öffentlichen Alterssicherung zu konzipieren sei. Vielmehr bestand zunächst die Einschätzung, dass innerhalb des bestehenden Systems und damit aus sozialdemokratischer Perspektive wesentlich 'pfadtreuer' eine Rentenreform möglich sein würde.

Das bis Ende 1998 geltende System bestand im Kern aus der bislang zu etwa 60 % über pauschale Arbeitgeberbeiträge und aus Steuermitteln finanzierten Volksrente (*Folkpension*). Daneben bestand die ebenfalls bis 1997 über Arbeitgeberbeiträge finanzierte stärker lohn- und einkommensbezogene allgemeinen Zusatzrente (*Allmänna Tilläggs pension ATP*).¹³ Genauere Prognosen über die finanzielle Stabilität des ATP-Systems und Zukunftsszenarien ergaben schließlich doch den Befund, 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.¹⁴

Rückblickend ist feststellbar, dass der Diskussions- und Reformprozess in Schweden in hohem Maße über ‚politische Experten‘ unterschiedlichster Parteien vorangetrieben wurde. Neben dem früheren Sozialminister Bo Könberg in seiner Funktion als Vorsitzender der Pensionsarbeitsgruppe und mit seinen Erfahrungen als Minister sowie mit seinen Kenntnissen und Erfahrungen aus Arbeitsgruppen der 1980er Jahre zum Pensionssystem, waren für die Sozialdemokraten vor allem mit Ingela Thalén und Anna Hedborg an einflussreicher Stelle wirksam. Ingela Thalén wurde nach dem Regierungswechsel 1994 Sozialministerin und Anna Hedborg wurde ab 1994 Staatssekretärin im Sozialministerium. Beide traten bereits Anfang der 1990er Jahre

‚Kernarbeitsgruppe‘, in der die Vertreter der ‚Linkspartei‘ (*Vänsterpartiet*) und der rechtskonservativen ‚Neuen Demokraten‘ (*Nydemokrati*), wie auch die Vertreter der Umweltpartei/Grüne (*Miljöparti de Gröna*) nicht mehr vertreten waren. Die rechtskonservative ‚Neue Demokratie‘ kam nach Stimmenverlusten nicht erneut in den Reichstag. Die Linkspartei und die Umweltpartei/Grünen trugen den Kompromiss von 1994 nicht mit. Vgl. hierzu weitergehend etwa Scherman (2000: 5) Haag (2000: 41 ff.) und Lundberg (2001: 23). Die Tarifparteien und die Pensionärsorganisationen waren hingegen in der Pensionsarbeitsgruppe ab 1991 direkt nicht vertreten, wurden später 1994, und 1997/98 im Anhörungsverfahren der Gesetzgebung aber beteiligt.

¹³ 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 Rentenreform von 1999.

¹⁴ Zur Lage des öffentlichen Systems der Alterssicherung vor der Reform und zu den Problemen des bisherigen Systems vgl. im Überblick Scherman (1998).

auf Parteikongressen der Sozialdemokraten auch öffentlich engagiert für eine umfassendere Rentenreform ein.

Wie allerdings erste historische Studien auch zeigen, wäre jedoch ohne eine *stillschweigende Unterstützung der schwedischen Gewerkschaften* die Akzeptanz des Rentenkompromisses durch die schwedischen Sozialdemokraten vermutlich nicht möglich gewesen.¹⁵ Wenn auch nicht offen erkennbar, so kam neben den politischen Experten in Schlüsselfunktionen den Gewerkschaften in diesem politischen Prozess angesichts ihrer in Schweden traditionell starken Stellung eine entscheidende 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 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 ‚Bildt‘ 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 wird bis heute (Stand Nov. 2004) weiterhin von einer ‚Durchführungsgruppe‘ (*Genomförandegruppen*) begleitet, die sich aus Parlaments-abgeordneten der fünf am Kompromiss beteiligten Parteien zusammensetzt. Der Vorsitz dieser Durchführungsgruppe liegt nach wie vor beim früheren liberalen Sozialminister Bo Könberg. Wie die Expertenbefragung ergab, ist es das Hauptziel der Durchführungsgruppe, nicht nur die Umsetzung der Reform politisch zu begleiten, sondern den 1994 bzw. 1998 beschlossenen Kompromiss der Parteien auch für die Zukunft stabil zu halten.¹⁶ *Steuerungstheoretisch* betrachtet erfüllt diese Durchführungsgruppe damit gegenwärtig eine ganz zentrale Funktion für die Stabilität und Verlässlichkeit sowie für die integrativen Wirkungen der schwedischen Rentenreform. Auch im Einfluss dieser an Kontinuität und Stabilität der Reform orientierten Durchführungsgruppe ist ein Faktor zu sehen, der dazu beigetragen hat, dass die schwedische Reform des Alterssicherungssystems längst nicht so stark von ‚Ad-hoc-Entscheidungen‘ geprägt wurde wie die Veränderungen im deutschen System der vergangenen Jahre kennzeichnend sind.

Die Vorschläge der einzelnen politischen Parteien zu einer grundlegenden Reform des schwedischen Alterssicherungssystems lagen dabei in den verschiedenen 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 pensionsbegründenden Einkommens in Form der heutigen ‚Prämienpension‘

¹⁵ Entsprechend zitiert etwa Lundberg (2001: 27) den Pensionsexperten Tore Lidbom vom schwedischen Gewerkschaftsverband (LO).

¹⁶ Diese Funktion der Durchführungsgruppe wurde von mehreren befragten Experten verschiedenster Akteure bestätigt.

akzeptiert.¹⁷ 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.¹⁸ 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. So knüpft die heutige ‚Prämienpension‘ an ohnehin bereits in Schweden traditionell stark entwickelte Fondsmodelle an, enthält 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.

Das in dem im Februar 1994 vorgelegten Prinzipienvorschlag ein kapitalfundierte System in Form der ‚Prämienpension‘ als ein zentrales Element des Pensionskompromisses mit aufgenommen wurde, wird mit Blick auf die nur kurze Regierungsphase der bürgerlichen Regierung von 1991 bis 1994 als ‚Paradenummer‘ politischen Handelns der bürgerlichen Parteien bezeichnet.¹⁹ Insbesondere die Einführung eines kapitalfundierte Systems war 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 Klärung bedurfte. In diesem politischen Aushandlungsprozess war demnach die Einführung einer kapitalfundierte Alterssicherung in Schweden offenbar dann doch konfliktreicher als es mit dem Kompromiss scheint. Sie war intern in den Verhandlungen der Parteien 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, wo jedoch über die staatliche Förderung kapitalfundierte Formen der Alterssicherung im Verlauf der 1990er Jahre zwischen den Parteien – mit Ausnahme der PDS – dem Grunde nach schon früh eine weitgehende Einigkeit bestand.²⁰

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

¹⁷ So beispielsweise Aussagen im Interview mit Margit Genser (*Moderaterna*) vom 13.02.2004.

¹⁸ Vgl. Lundberg (2003: 338-338).

¹⁹ Vgl. Lundberg (2001: 34). Die Linkspartei (*Vänsterpartiet*) hält weiterhin an der Linie eines möglichst ausschließlich in staatlicher Trägerschaft stehenden Systems der Alterssicherung fest und kritisiert jegliche Formen einer staatlich geförderten ‚Privatisierung‘ der Altersvorsorge, insbesondere auch die ‚Prämienpension‘. Dies wurde im Interview mit der Pensionsexpertin der Linkspartei, Ulla Hoffmann am 27.05.2004 bestätigt.

²⁰ Zu den möglichen Deutungen des politischen Reformprozesses im Kontext der ‚Riester-Rente‘ vgl. Marschallek (2004: 285 ff.).

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. Der Prinzipienvorschlag bildete die Grundlage der detaillierten Umsetzung und der Gesetzesformulierungen für die Rentenreform, wie sie dann ab 1999 schrittweise in Kraft trat.

2.3 Reformelemente des neuen Systems der staatlichen Alterssicherung

Bevor näher auf die ‚Prämiension‘ im Vergleich zur ‚Riester-Rente‘ eingegangen wird, sind kurz die einzelnen Elemente der schwedischen Reform zu beschreiben, da nur so die Einbindung der ‚Prämiension‘ in das Gesamtsystem der öffentlichen Altersvorsorge erkennbar wird. Die schwedische Rentenreform von 1999 enthielt folgende allgemeine Elemente:

- *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 Prämiension (*Premiension*) (2,5 % Beitrag). Damit wurde auch die Regelung abgeschafft, wonach bisher die 15 besten Erwerbsjahre als Grundlage der späteren ATP berücksichtigt wurden. Die neue einkommensbezogene Altersrente berücksichtigt hingegen die gesamte Erwerbsbiografie ab dem 16. Lebensjahr und ermöglicht einen flexiblen Renteneintritt ab dem 61. Lebensjahr. Bei einem Rentenbezug vor dem 65. Lebensjahr treten dabei finanzielle Abschläge in der Rentenhöhe ein.

- *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 der Antragsteller nach seinem 16. Lebensjahr mehr als 40 Jahre in Schweden wohnhaft war. 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. Schon insofern ist sie kaum mit der zu Jahresbeginn 2003 in Kraft getretenen deutschen

Variante einer Grundsicherung für Ältere und dauerhaft Erwerbsgeminderte nach dem Grundsicherungsgesetz (GSIG) vom 26. Juni 2001 vergleichbar. Die schwedische Garantierente unterliegt dabei 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 im schwedischen Sozialversicherungssystem festgesetzt. Die Höhe des Basisbetrages ist an der Preisentwicklung orientiert. Demgegenüber richtet sich der Anstieg der einkommensbezogenen Altersrenten nach der Lohnentwicklung, so dass sich die Leistungsniveaus der beiden Systeme in Relation zueinander in Zukunft durchaus drastisch verändern können.

- *Einführung einer kapitalfundierte Variante der Alterssicherung in Form der schwedischen ‚Prämienpension‘:*
Diese beinhaltet eine obligatorische Kapitalanlage in Höhe von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens, ganz überwiegend in Form von 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. Auf genauere Regelungen dieser Prämienpension wird später eingegangen.
- *Mit der Rentenreform 1999 erfolgte auch in Schweden die Einführung eines demographischen Faktors:*
Im Vergleich zu Deutschland wurde in Schweden jedoch ein stärker kohortenbezogener demographischer Faktor eingeführt, wohingegen in Deutschland der inzwischen als Nachhaltigkeitsfaktor wieder eingeführte demographische Faktor ‚alle‘ betrifft und nicht kohortenbezogen gestaltet wurde.²¹
- *In der Steuerungsperspektive sind schließlich neue ‚automatische Stabilisatoren‘ zu nennen:*
Diese mit der Reform 1999 eingeführten Steuerungssysteme zielen darauf ab, das umlagefinanzierte öffentliche Rentensystem weniger von politischen Entscheidungen abhängig zu machen und stattdessen die 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. Als Neuerung ist außerdem das sogenannte *Bremssystem (Bromssystem)* zu nennen, das im Falle gravierender demographischer Veränderungen und bei unzureichendem Wirtschaftswachstum das Risiko von Defiziten in den Rentenkassen ausschließen soll. Dieses ‚Bromssystem‘ setzt dabei

²¹ Vgl. Jagob/Sesselmeier (2001).

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 Renten quasi automatisch herabgesetzt.²² Neben der Stabilität des umlagefinanzierten System ist die Stabilität des Beitragssatz von 16 bzw. 18,5 % oberste Zielsetzung dieses Systems. Es beinhaltet einerseits weniger Flexibilität als das frühere Steuerungssystem, ist zugleich aber auch weniger abhängig von ‚Ad-hoc-Entscheidungen‘ der Tagespolitik. Ein Problem dieses Systems ist jedoch seine Komplexität und mangelnde Transparenz. Für die Bürger ist – völlig anders als vor der Reform – heute weitgehend unklar, auf welchem Niveau sich die Renten bewegen werden, wenn sich die Wirtschaftslage und die demographische Entwicklung über längere Zeit so ungünstig zeigen, dass das ‚Bromssystem‘ einsetzt.

Mit der jüngsten 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 ‚Prämienpension‘ 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 kapitalfundierte 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 Christdemokratie 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

²² Zum ‚Bromssystem‘ vgl. etwa Scherman (1998: 425).

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.

Es ist demnach nahe zu untersuchen, welche staatlichen Regulative und/oder welche Formen einer Selbststeuerung der Akteure die *Märkte* wie auch die *Produkte und Dienstleistungen* der Altersvorsorge mit Blick auf die erweiterte Eigenverantwortung, Wahlfreiheit und auf neue Risiken wie beeinflussen und ob mit den Regulativen

sozialpolitische Zielsetzungen verbunden sind. 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.

3. Strukturprinzipien und institutionelle Arrangements der ‚Prämienpension‘

Mit der Rentenreform von 1999 wurde demnach in Schweden – völlig neu – die ‚Prämienpension‘ (*Premiepension*) als Element einer kapitalfundierte Alterssicherung *innerhalb* des Systems der öffentlichen Alterssicherung eingeführt. Rechtlich geregelt ist die ‚Prämienpension‘ im Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension (*Lag om inkomstgrundad ålderspension LIP*) vom 11. Juni 1998. Damit ist die Prämienpension als kapitalfundierte Variante einer Alterssicherung *zusammen* mit den Regelungen zum einkommensbezogenen und umlagefinanzierten Bereich der Altersvorsorge des öffentlichen Alterssicherungssystem in nur *einem* Gesetz geregelt. In rechtlicher Hinsicht wurden beide Varianten der Alterssicherung also *nicht* als getrennte Regelungsbereiche verstanden sondern miteinander verbunden normiert. Auch insoweit bestätigt sich das Bild einer schwedischen Rentenreform, die gewissermaßen ‚aus einem Guss‘ konzipiert wurde.

1. Rechtliche Grundlagen und Verwaltungskultur:

Die rechtlichen Regelungssysteme der schwedischen und der deutschen Alterssicherungspolitik unterscheiden sich deutlich. Während die umlagefinanzierte Einkommenspension und die kapitalfundierte ‚Prämienpension‘ in Schweden zusammen als *obligatorische* Teilsysteme eines Gesamtsystems *stärker integriert geregelt* sind, findet sich in Deutschland ein extrem ausdifferenziertes System verschiedenster rechtlicher Grundlagen zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wie auch zur neuen ‚Riester-Rente‘. Die Gesetzliche Rentenversicherung (Angestellten- und Arbeiterversicherung) ist in Deutschland mit dem SGB VI als umlagefinanziertes System normiert. Daneben bestehen weitere Teilsysteme, etwa die Knappschaft und die Beamtenversorgung. Separiert 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 dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) vom 26.06.2001 eingeführt.²³ Mit weiteren Gesetzen, wie mit dem

²³ 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

Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) vom 05.07.2004 und verbunden mit verschiedensten Begleitgesetzen wurden seit ihrer Einführung im Jahr 2001 bereits verschiedenste Modifikationen für die 'Riester-Rente' vorgenommen. 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 fragmentiert geregelt sind als das in Schweden bezogen auf die öffentliche Alterssicherung und die neue kapitalfundierte 'Prämienpension' gilt. Das Gesamtregelwerk der Alterssicherung ist damit in Deutschland für die Bürger – wie auch für die Trägerorganisationen und Finanzdienstleister – wesentlich intransparenter und komplexer als in Schweden.

Steuerungstheoretisch ist in dieser Regelungsperspektive daher zu vermuten, dass die Abstimmung und ein Zusammenwirken von umlagefinanzierter Altersvorsorge, kapitalfundierter Altersvorsorge und auch der steuerfinanzierten Garantiepension in Schweden besser und vor allem überschaubarer und damit transparenter gestaltet werden konnte als für die entsprechenden Systeme in Deutschland. Abstimmungsbedarfe stellen sich etwa dann, wenn Leistungen eines Teilsystem im jeweils anderen Teilsystem anzurechnen bzw. zu berücksichtigen sind oder etwa auch dann, wenn ein Gesamtversorgungsniveau zu bestimmen ist. Auch wenn es 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 in einer Perspektive der Steuerung und Regulierung 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. Besonders ausgeprägt ist diese Variante im Bereich der Sozialen Dienste mit dem Sozialdienstgesetz (SoL). Die Gesetzgebung zum öffentlichen System der Alterssicherung entspricht in Schweden wie bereits vor der Reform weiterhin eher dem Typus einer *Detailgesetzgebung*. In dieser Hinsicht unterscheiden sich das deutsche und das schwedische Recht der Alterssicherung also nicht grundlegend. Gleichwohl sind jedoch nicht nur die *Anzahl der Gesetze und Normen* sondern auch die *Regelungsdichte und die Detailliertheit* der gesetzlichen Regelungen zur Alterssicherung in Deutschland wesentlich höher als das für die schwedische Gesetzgebung zur Alterssicherung allgemein gilt. Für die 'Prämienpension' lässt sich dies im Vergleich zur deutschen 'Riester-Rente' ebenfalls bestätigen. Dies wird später an Details noch genauer erkennbar.

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.²⁴ Die

Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 11. März 2004, das zum 1. Januar 2005 in Kraft tritt.

²⁴ Veränderungen lassen sich in Deutschland erkennen als politische Pläne bestehen, die Doppelstruktur mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) einerseits und den Landesversicherungsanstalten (LVA) andererseits mittel- bis langfristig aufzulösen und eine Neuorganisation vorzunehmen.

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 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. Entgegen der deutschen Reformstrategie, nach der erwerbsarbeitsbezogen für die Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine neue kapitalfundierte Variante der Alterssicherung an die bestehenden steuerlichen und sozialrechtlichen Regelungen ‚angedockt‘ wurde, zeigt sich die Reformstrategie mit der schwedischen ‚Prämienpension‘ anders. 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 neu geschaffen, was sich auch in den institutionellen und organisatorischen Veränderungen ausdrückt. Dabei blieb die ‚Prämienpension‘ 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, was steuerungstheoretisch und –praktisch wesentlich einfachere Regelungsmuster und einen höheren Grad an Transparenz ermöglicht. Zugleich steht diese schwedische Reformstrategie jedoch nicht einer ‚kooperativen Kontaktkultur‘ (Jann 2000) entgegen, die im schwedischen Wohlfahrtsstaat zwischen den verschiedensten Institutionen und Organisationen höher entwickelt ist als im deutschen Sozialstaat.

Grundlegende Unterschiede in der Verwaltungskultur und in den Strukturprinzipien unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, wie sie die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung bereits ermittelt hat, finden sich demnach auch *nach* den aktuellen Rentenreformen in beiden Wohlfahrtsstaaten im Bereich der Alterssicherung fortgeschrieben. Dies jedenfalls lässt sich in einer ersten allgemeinen Analyse der Rechtsgrundlagen zu den neuen kapitalfundierte Elementen einer staatlich regulierten Politik der Alterssicherung erkennen.

Die schwedische ‚Prämienpension‘ 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 ‚Prämienpension‘ 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 werden soll. Der Bereich der einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten Alterssicherung untergliedert sich dabei in die Einkommenspension (*Inkomstpension*) und in die ‚Prämienpension‘ (*Premiepension*). Geht man von den rechtlichen Konstruktionsprinzipien aus, so wird also die schwedische ‚Prämienpension‘ ausdrücklich *nicht* als eine Variante der ‚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 Prämienpension in hohem Maße individualisiert wurden.

Bereits in diesen Zusammenhängen deuten sich gerade für international vergleichende Studien erkennbar neue Grenzen einer (rechts-)theoretischen Unterscheidung von 'privaten' und 'öffentlichen' bzw. 'staatlichen' Systemen der Alterssicherung an. Es bestätigen sich die Entwicklungen, wonach öffentliche und private Formen der Altersvorsorge zunehmend in ‚gemischten Varianten‘ vorkommen. Diese Entwicklung hat sich in den beiden hier untersuchten Ländern über die jüngsten Rentenreformen seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt. Damit verbundene theoretische Reflexionsbedarfe in der Sozialpolitikforschung werden am Beispiel der schwedischen Rentenreform und der Prämienpension von 1999 - bei allen Unterschieden in den rechtlichen und normativen Details - in durchaus ähnlicher Weise erkennbar wie im Zusammenhang der Einführung der 'Riester-Rente' in Deutschland.

Die schwedische ‚Prämienpension‘ lässt sich dabei jedoch theoretisch und empirisch auch eindeutiger dem öffentlichen System der Alterssicherung zuordnen als das für die deutsche 'Riester-Rente' möglich ist.²⁵ Die Prämienpension weist neben dem Merkmal des *Obligatoriums* unter anderem die Charakteristika einer *direkten öffentlichen Verwaltung*, einer *staatlichen Auszahlung* und einer *beträchtlichen Regulierung durch staatliche Behörden* auf. Diese Charakteristika sind dort stärker ausgeprägt als bei der deutschen ‚Riester-Rente‘. Zugleich weist die Prämienpension in wesentlich geringerem Maße Schnittmengen und weniger direkte Wechselbeziehungen zur betrieblichen Altersvorsorge und zu den traditionellen individuell-privaten Formen der Altersvorsorge auf als das für die deutsche 'Riester-Rente' der Fall ist.

Während also die schwedische ‚Prämienpension‘ politisch, rechtlich und institutionell-organisatorisch als ein 'modernes' und zusätzliches Element *innerhalb* des Systems der *öffentlichen* Alterssicherung definiert wird, wird die deutsche 'Riester-Rente' ja ausdrücklich als ein wesentliches Element zur Weiterentwicklung und Förderung der traditionellen und auch neuer Formen *individuell-privater* Altersvorsorge verstanden. Ferner ist die ‚Riester-Rente‘ normativ und in den Zielsetzungen auch auf die Förderung der *betrieblichen* Alterssicherung hin konzipiert worden.²⁶ Bei genauer Betrachtung der Strukturprinzipien der veränderten Systeme der Alterssicherung ist ein *'blurring'* von staatlicher und nicht-staatlicher Altersvorsorge mit der deutschen Variante der ‚Riester-Rente‘ eher gegeben als mit der schwedischen ‚Prämienpension‘. Diese weist zwar auch entsprechende Tendenzen auf – jedoch weniger ausgeprägt.

²⁵ Mit Ausnahme der befragten Expertin der Linkspartei (*Vänsterpartiet*) wurde in den bisher zwischen Februar und Juni 2004 erhobenen 23 schwedischen Experteninterviews die ‚Prämienpension‘ von allen Befragten explizit als Teilsystem der *öffentlichen* Alterssicherung definiert. Von der Befragten der Linkspartei wurde die ‚Prämienpension‘ hingegen als eine Form der privaten Altersvorsorge beschrieben. Die genaueren Definitionsmuster, Begründungen und Deutungen werden im Rahmen der weiteren Interviewanalysen ermittelt.

²⁶ Als Beispiel dieser Entwicklung ist die ‚Metall-Rente‘ zu nennen. Allerdings zeigt sich inzwischen, dass die Förderung der betrieblichen Alterssicherung über die deutsche 'Riester-Rente' bisher nicht in dem Umfang realisiert werden konnte wie dies vom Gesetzgeber ursprünglich mit der Reform intendiert war.

Ausgehend von den Zielsetzungen, die mit den Reformen der Alterssicherung in Deutschland und Schweden verbunden waren und auf der Grundlage zentraler Regelungen zur schwedischen ‚Prämienpension‘ sowie bei den Definitionsmustern befragter Experten wurden in der Untersuchung insgesamt somit *eher Unterschiede als Übereinstimmungen* erkennbar, die das Segment einer kapitalfinanzierten Altersvorsorge in Schweden und Deutschland jeweils kennzeichnen.

Neben dem Gesetz über die einkommensbezogene Alterspension (*LIP*) finden sich in Schweden einzelne weitere Gesetze und staatliche Verordnungen, die speziell die ‚Prämienpension‘ regeln. Unter anderem sind darin die Details der Beitragszahlung geregelt. Über direkt sozialpolitisch und sozialrechtlich relevante Gesetze und Verordnungen finden sich ferner Normierungen der ‚Prämienpension‘, die nicht dem klassischen Bereich der Sozialpolitik und des Sozialrechts zuzuordnen sind, die aber die ‚Prämienpension‘ 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 ‚Prämienpension‘ ist damit in Schweden dasjenige Teilsystem, in dem Privatrecht und Öffentliches Recht besonders enge Verflechtungen eingehen und neue Schnittmengen bilden. 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.

2. Die PPM – eine staatliche Behörde unter veränderter ministerieller Verantwortung am Markt der Altersvorsorge:

Zur Administration der Prämienpension wurde zum 1. Juli 1998 formell die ‚Prämienpensionsbehörde‘ (*Premiepensionmyndighet PPM*) eingerichtet und im Anschluss daran 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 Prämienpension als Teilsystem der öffentlichen Alterssicherung definiert wird, wurden die Verwaltung und die Dienstleistungsaufgaben *nicht* dem bisher bereits bestehenden Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) und den regionalen Versicherungskassen (*Försäkringskassan*) übertragen.

Es wurde aber ausdrücklich auch *keine* rein private Lösung gewählt, in der die Aufgaben im Zusammenhang mit der neuen Prämienpension einem oder mehreren privaten Trägern oder bestehenden Akteuren im Finanzdienstleistungssektor überlassen oder übertragen wurden. Diese Reformstrategie wäre eigentlich vor dem Hintergrund des EU-Wettbewerbsrechts und in der Zielsetzung Wettbewerbsstrukturen möglichst zu fördern, auch in Schweden zu erwarten gewesen.

Vielmehr wurde mit der neuen ‚Prämienpensionsbehörde‘ zusätzlich zu den verschiedensten Finanzdienstleistern am ‚Markt der Altersvorsorgeprodukte‘ ein

weiterer Dienstleister mit hervorgehobener Stellung hinzugefügt.²⁷ 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 Prämienpension liegen heute in der Verantwortung der neuen Prämienpensionsbehörde 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.²⁸ Während das bisherige Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) dem Sozialministerium zugeordnet ist, ist 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 Prämienpension zugeordnet. Die bisher überschaubare *Organisations- und Akteursstruktur* von Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*), den regionalen Versicherungskassen (*Försäkringskassor*) und dem Sozial- und Finanzministerium wurde in Schweden mit der Einführung der ‚Prämienpension‘ und einer staatlich-regulierenden Förderung der Fondsbranche wesentlich erweitert.

Damit wurden Sozialpolitik und Finanzpolitik in bestimmten Schnittstellen einer Politik der Alterssicherung zumindest der Theorie nach - nicht nur in der Steuerpolitik - sondern etwa auch in der Finanzaufsicht normativ, rechtlich und administrativ enger zusammengeführt. Hinzu kommen die *Akteure des Finanzdienstleistungssektors*, vor allem die Fondsanbieter und -verwalter sowie ihre Interessenorganisationen, die als privatrechtlich verfasste Akteure über die Einführung der Prämienpension in Fragen der *öffentlichen* Alterssicherung eine stärkere Rolle als vor 1999 erhalten haben.²⁹

²⁷ Die Argumentationsmuster und die Entscheidung zur Einrichtung der ‚Prämienpensionsbehörde‘ PPM finden sich in einem staatlichen Untersuchungsbericht dokumentiert. Vgl. Regeringen (1997): Statens Offentliga Utredningar SOU 1997: 131, Seite 10 ff.

²⁸ 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.

²⁹ Dies gilt beispielsweise für den Verband der Fondsanbieter (*Fondbolagens Förening*). Dieser Verband hat spätestens mit der Einführung der ‚Prämienpension‘ in allen drei Säulen der Altersvorsorge einen gestärkten Einfluss auf Politik und Marktgeschehen erhalten, etwa im Rahmen von Anhörungsverfahren, beratenden Funktionen und Lobbytätigkeit. Der Verband gilt in Fragen, die den Fondsmarkt und Fondsunternehmen berühren als sehr aktiv. Dies bestätigte sich auch im Experteninterview, das beim Verband geführt wurde.

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 Prämienpension. Tendenziell verfügt das Finanzministerium über einen durchaus starken und direkten regulierenden Einfluss auf die Gestaltung und Praxis der Prämienpension. Sozialministerium und Reichsversicherungswerk sind aber dennoch weiterhin die zentralen Träger und Akteure der *öffentlichen* Alterssicherung in Schweden, wobei diese zentrale Stellung allerdings mit der Prämienpension aufgeweicht wurde.

Insofern zeigen sich zwar institutionelle und organisatorische Veränderungen jedoch keine wirklichen institutionellen Brüche mit den Pfaden der Organisation in der schwedischen Alterssicherung. Im Rahmen der weiteren Analyse der Experteninterviews ist genauer zu untersuchen, ob und welche Konfliktlinien sich zwischen beiden Ministerien und möglicherweise auch zwischen den beteiligten Behörden und unter den weiteren Akteuren zeigen. So ist etwa genauer zu prüfen, ob und inwieweit in der als ‚kooperative Kontaktkultur‘ typisierten schwedischen Sozialpolitik und –verwaltung in der neueren Politik der Alterssicherung ein Zusammenwirken nicht nur der Ministerien sondern auch weiterer Organisationen und Akteure angestrebt ist und gelingt.

Im Vergleich zur Organisations- und Akteursstruktur der GRV in Deutschland zeigen sich in Schweden nach Einführung der ‚Prämienpension‘ 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. Dies zeigt sich nicht nur im Rückgriff auf die monetären Anreize 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. Diese Zulagenstelle bearbeitet zentral die Anträge auf Förderung der ‚Riester-Rente‘. Auch die Finanz- und Versicherungsaufsicht spielt im Zusammenhang mit der ‚Riester-Rente‘ eine wichtige Rolle und lässt sich möglicherweise in ihren Aufgaben und Funktionen nicht nur finanz- sondern auch sozialpolitisch verstehen und deuten.

Die Organisations- und Akteursstruktur hat sich in Deutschland jedoch bezogen auf die Rolle und den Einfluss von Finanzdienstleistern mit der Einführung und Förderung kapitalfundierter Formen der Altersvorsorge in Form der ‚Riester-Rente‘ noch sehr viel gravierender verändert als sich dies in Schweden etwa bezogen auf die Bedeutung der Fondsanbieter zeigt. Während in Schweden vorwiegend die Fondsbranche mit der Einführung der ‚Prämienpension‘ 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. Zugespitzt lässt sich formulieren: ‚Die ‚Riester-Rente‘ steht und fällt in Deutschland 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 weitreichende Abhängigkeiten vom Markt und von den Finanzdienstleistungsunternehmen bestehen für die schwedische

„Prämienpension“ schon auf Grund des Obligatoriums nicht. Aber auch unabhängig davon liegen Marketing und Information zum überwiegenden Teil im Aufgabebereich der staatlichen „Prämienpensionsbehörde“. In Schweden steht und fällt die Akzeptanz und die künftige Entwicklung der „Prämienpension“ – nicht nur in Abhängigkeit von Entwicklungen am Kapital- und Aktienmarkt – sondern vor allem auch in Abhängigkeit von den Dienstleistungen und dem Service der „Prämienpensionsbehörde“ – also einem staatlichen Akteur. Diese ausgeprägte Orientierung an der Dienstleistungserbringung durch wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen und Behörden bildet damit ebenfalls eher eine Kontinuität als einen Wandel in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Schwedens ab.³⁰

Ferner erweist sich die Struktur des Finanzdienstleistungssektors in Schweden als relativ überschaubar. Auch insoweit stellen sich bezogen auf den wesentlich heterogeneren und stärker internationalisierten *deutschen* Finanzdienstleistungssektor in der Perspektive einer staatlichen Regulierung, die mit sozialpolitischen Zielsetzungen verbunden ist, wesentliche höhere und komplexere Anforderungen der Gestaltung, Steuerung, Aufsicht und Kontrolle. Unter Berücksichtigung dieser *doch sehr verschiedenen Rahmenbedingungen* einer staatlichen Regulierung der Altersvorsorge zeigen sich zugleich die Grenzen eines Vergleichs wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Regelungen.

3.1 Obligatorium: Finanzierung, Beitragshöhe und Beitragszahlung

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 (*Pensionsrätten*) 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 einkommensbezogene und 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 Prämienpension.³¹ Renten aus dem neuen kapitalfundierte System der Alterssicherung errechnen sich also auf der Basis eines Beitrages von 2,5 % des rentenbegründenden Einkommens und aus den Renditen der gewählten Fonds und Anlageformen am Kapitalmarkt. Dieses System wird – wie bereits beschrieben – unter dem behördlich-administrativen Dach des öffentlichen Alterssicherungssystems mit verwaltet und gesteuert, 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 mittel- bis langfristig niedriger angesetzt ist als mit dem vorgesehenen Beitragssatz der deutschen 'Riester-Rente'. Das schwedische System sieht mit 2,5 % im Vergleich zur vorgesehenen regulären Beitragshöhe von 4 % des rentenversicherungspflichtigen

³⁰ Schweden gilt als moderne Dienstleistungsgesellschaft, in der insbesondere auch der öffentliche Sektor den „Servicegedanken“ aufgenommen hat. Wie beispielsweise Häußermann/Siebel (1995) nachweisen, unterscheidet sich die schwedische Gesellschaft darin grundlegend von der deutschen oder auch von angelsächsischen Gesellschaften.

³¹ Vgl. Kapitel 2, § 1LIP.

Bruttoeinkommens (ab 2008) auf absehbare Zeit einen definitiv festgelegten und insgesamt geringeren Einkommensanteil des einzelnen Erwerbstätigen für das kapitalfundierte System vor.³² Zugleich ist feststellbar, dass die deutsche ‚Riester-Rente‘ diesen Anteil – staatlich durch Zulagen und steuerliche Vergünstigungen direkter und wesentlich stärker 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 ‚Prämienpension‘ finden sich *keine 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 bzw. der Kapitalanlage. Während man sich in Schweden für das Obligatorium entschied und auf eine besondere monetäre Anreizsteuerung im kapitalfundierten 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 kapitalfundierten 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 ‚Prämienpension‘ verpflichtend auch *Arbeitgeberanteile* zu entrichten sind. Ursprünglich vorgesehen war, dass eine *paritätische Finanzierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen* des Gesamtbeitragssatzes von 18,5 % und somit auch des auf die ‚Prämienpension‘ bezogenen Beitragssatzes von 2,5 % erreicht und in Zukunft auch aufrecht erhalten wird.³³ Für die Jahre 2003 und 2004 ergab sich aber tatsächlich 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.³⁴

³² 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.

³³ 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 1994: 1744*) sowie im Gesetz über die staatliche Altersrentenbeiträge (*Lagen om statlig ålderspensionsavgift 1998: 676*). Eine gesetzlich 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 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..

³⁴ Vgl. hierzu auch Heese (2003: 240). Auf eine Anfrage beim schwedischen Reichsversicherungswerk (*Riksförsäkringsverket*) zum Berechnungsverfahren vom 06.07.2004 wurde von dort 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 %,

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.³⁵ 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, die dabei insgesamt in Schweden prozentual sogar höher liegen als im deutschen System der Alterssicherung. Die betriebliche Alterssicherung ist bei diesen Betrachtungen zudem nicht mit berücksichtigt.

Die Veränderungen des schwedischen Systems der Alterssicherung beinhalten damit zwar einerseits eine Abkehr von der vor 1998 noch stärker ausgeprägten Steuerfinanzierung und einen Übergang zu einem in der Tendenz stärker paritätisch durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanzierten System. Dies gilt dabei anders bei der ‚Riester-Rente‘ in Deutschland auch für die ‚Prämienpension‘. Der Beitragssatz zum öffentlichen System der Alterssicherung liegt im Vergleich zu Deutschland (19,5 %) 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 Ökosteuer der Steueranteil in der Finanzierung erhöht wurde, ist für Schweden eine Entwicklung feststellbar, nach der seit Mitte 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 in Schweden zugleich tendenziell erhöht. In beiden Wohlfahrtsstaaten wurde also der Anteil der Arbeitnehmer mit den aktuellen Reformen der Alterssicherung faktisch prozentual erhöht. Der Anteil liegt in Schweden allerdings weiterhin unterhalb des dortigen Arbeitgeberanteils in Deutschland hingegen höher als der Arbeitgeberanteil.

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 dieses komplexen Systems bildet in Schweden der *Begriff bzw. die Bezugsgröße des ‚rentenbegründenden Einkommens‘*. Zum *rentenbegründenden Einkommen* rechnen in Schweden gemäß Kapitel 2 des Gesetzes

also 14.000 SEK abgezogen. Es verbleibt ein Beitrag von 186.000 SEK. Hierauf bezieht sich der Beitragssatz von 18,5 %, aus dem Pensionsanwartschaften 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 06.07.20004.

³⁵ Vgl. Johansson (2003: 34) sowie bezogen auf das Jahr 2002 auch Heese (2003: 240). Auch im Interview mit Christina Wendt von der ‚Prämiepensionsbehörde‘ wurden diese Sachverhalte berichtet.

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 pensionsbegründende Einkommen. Damit geht die Definition des Einkommens, auf das Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch zur neuen ‚Prämienpension‘ zu entrichten sind, teilweise weiter als in Deutschland, wo sich das System der öffentlichen Alterssicherung in Form der GRV ganz überwiegend auf sozialversicherungspflichtige Einkünfte bezieht. Daneben ist auch die steuerliche Förderung der ‚Riester-Rente‘ stark an die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung und den Erwerb von sozialversicherungspflichtigen Einkünften gekoppelt, in dem etwa Selbständige ungefordert bleiben und Beitrag wie Förderung sich in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – erweitert um den Kreis der Beamten - bemisst.

Der schwedische Beitrag von insgesamt 18,5 % des pensionsbegründenden Einkommens wird dabei ab einer jährlichen Einkommenshöhe von mindestens 42,3 % des sogenannten Preisgrundbetrages (*Prisbasbelopp*) erhoben. Dieser Wert einer Geringfügigkeitsgrenze belief sich für 2004 auf jährlich 16.623 SEK, (= rund 1.850 Euro jährlich bzw. 155 Euro monatlich). 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 2004 wurde dieser Einkommensgrundbetrag mit 42.300 SEK festgelegt, so dass sich die jährliche Beitragsbemessungsgrenze für 2004 auf 317.250 SEK (rd. 35.250 Euro jährlich) belief.³⁶ 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 Beiträge oberhalb dieser 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. Die Höhe der jeweiligen Beträge und Bemessungsgrenzen liegt dabei in Schweden aber zumeist auf einem niedrigeren Niveau.³⁷ Zu beachten ist jedoch, dass das Lohn- und Gehaltsniveau (Brutto) in Schweden durchaus ähnlich liegt wie in Deutschland. Die Nettolöhne liegt leicht oberhalb des Niveaus in Deutschland, wobei aber die Lebenshaltungskosten insbesondere durch die höhere Mehrwertsteuer (allgemeiner Mehrwertsteuersatz = 25 %, bei Lebensmitteln 12 %) im Vergleich zu Deutschland in Schweden wiederum höher sind.

³⁶ Zu den Details und Berechnungsgrundlagen vgl. Johansson (2003).

³⁷ Zum Vergleich betrug die für die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in Deutschland relevante Beitragsbemessungsgrenze für das Jahr 2004 jährlich 61.800 Euro bzw. monatlich 5.150 Euro (West) und jährlich 52.200 Euro bzw. monatlich 4.350 Euro (Ost). Die Geringfügigkeitsgrenze lag Deutschland im Jahr 2004 bei 400 Euro (West u. Ost).

Die gesetzlichen und durch die Regierung erlassenen Regelungen zum Preisgrundbetrag (*Prisbasbelopp*) und zum Einkommensgrundbetrag (*Inkomstbasbelopp*) bilden in Schweden somit weitere *zentrale Instrumente bzw. Steuerungsgrößen* an den Schnittstellen von Sozialpolitik, Steuerpolitik und Wirtschaftspolitik. Sie spielen sowohl für die Festlegung von Beitragszahlungen, der Bemessung von Anwartschaften und Ansprüchen wie auch für die Höhe der neuen steuerfinanzierten Garantierente und für die Berechnung steuerlicher Vergünstigungen bei Beitragszahlungen zu individuell-privaten Formen der Altersvorsorge eine Rolle. Auch die steuerlichen Förderungsmöglichkeiten und Vergünstigungen bei *kollektiv-betrieblichen* Formen der Alterssicherung werden über diese Instrumente beeinflusst. Auf Einzelheiten dieser Steuerungsinstrumente staatlicher Regulierung im Gesamtsystem der Alterssicherung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Sie werden im weiteren Fortgang der Forschung zu betrieblichen und privaten Formen der Altersvorsorge noch genauer betrachtet.

Im genaueren Blick auf die neue ‚Prämienpension‘ erweist sich das *öffentliche* System der schwedischen Alterssicherung in seiner *Dreigliederung* von Garantiepension, Einkommensrente und ‚Prämienpension‘ in den Schnittstellen etwa zur Steuerpolitik und in den sozial- und finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten insgesamt bisher als relativ integriert konzipiert. Im Gegensatz zu den deutschen Entwicklungen scheinen die unterschiedlichen Teilsysteme öffentlicher, dann aber auch betrieblicher und individuell-privater Altersvorsorge in den Schnittstellen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung und Steuerung der Systeme wie auch in den Relationen dieser Systeme zueinander besser bzw. leichter und transparenter abstimbar als in Deutschland. Das öffentliche System schwedischer Alterssicherung und die schwedische ‚Prämienpension‘ sind tatsächlich weniger fragmentiert als das für das deutsche System mit einer Grundsicherung für Ältere und Erwerbsunfähige im Rahmen der Sozialhilfe, mit der Arbeiter- und Angestelltenversicherung, mit zahlreichen berufsständisch bezogenen Versorgungswerken und einer zwar nicht ‚staatlich produzierten‘, jedoch staatlich regulierten ‚Riester-Rente‘ gilt. Diese Ausdifferenzierung und Fragmentierung im Gesamtsystem der Altersvorsorge wurde in Deutschland zuletzt mit der sogenannten ‚Eichel-Rente‘ und wird mit der ‚Rürup-Rente‘ ab 2005 noch weiter fortgeschrieben. Dabei ist die deutsche ‚Riester-Rente‘ nicht nur im Rahmen von stärker spezialisierter gefassten gesetzlichen Regelungen normiert, sondern sie enthält zusätzlich dazu etwa mit der Produktzertifizierung und mit besonderen Regelungen des Steuerrechts und einer staatlichen Förderung ausdrücklich auch noch neue steuer- und finanzpolitische Stellgrößen, die weitergehend und detaillierter sind als sie sich bezogen auf die relativ überschaubaren Regelungen zur schwedischen ‚Prämienpension‘ finden. Diese Befunde werden im Folgenden anhand weiterer Details noch genauer belegt.

3.2 Altersvorsorge als staatlich regulierte Dienstleistung: Individuelle Fondswahl, Kontensystem, Anlageformen und Fondsverwaltung

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, sondern findet auch in Schweden in der politischen und fachlichen Debatte besondere Aufmerksamkeit. Auf einige dieser markt- und dienstleistungs-regulierenden Einflüsse und auf die individuellen Möglichkeiten und Risiken, die mit der schwedischen ‚Prämienpension‘ verbunden sind, ist vor diesem Hintergrund näher einzugehen.

1. Die Dienstleistungsfunktionen der Prämienpensionsbehörde PPM als Schlüsselfunktionen einer veränderten staatlichen Regulierung der Alterssicherung

Mit Einrichtung der neuen Prämienpensionsbehörde (PPM) zum 1. Juli 1998 wurde die Bereitstellung und Verwaltung von zunächst rund 4 Mio. Anlagekonten für die Prämienpension zum 1. Januar 1999 durch diese staatliche Behörde geleistet. Mittelfristig wird mit bis zu 6 Mio. individuellen Pensionskonten gerechnet, die bei der Behörde geführt werden. Von den individuellen Konten ausgehend erfolgt die Kapitalanlage auf dem Markt der Fondsanbieter.³⁸ Dabei werden zwar bei der ‚Prämienpensionsbehörde‘ individuelle Konten der Pensionsparer geführt, die Beiträge werden jedoch *anonymisiert den Fondsverwaltern vermittelt*, so dass diese keine Kenntnis über Person, Status, Einkommen, Vermögensstand usw. des Pensionsparers erhalten. Neben dieser *wichtigen Anonymisierungsfunktion*, die vor allem die Marketingstrategien und damit auch die Werbeausgaben der Fondsverwalter begrenzt, werden die weiteren Aufgaben der staatlichen ‚Prämienpensionsbehörde‘ in Schweden folgendermaßen definiert:

*'Die Hauptaufgaben der Prämienpensionsbehörde sind die Bereitstellung individueller Konten für Pensionsmittel in verschiedenen Wertpapierfonds, die Beschlussfassung und Mitwirkung bei der Auszahlung der Prämienpension, die Gewährleistung von Leistungen für Hinterbliebene, sowie die Information über das Prämienpensionssystem. Die Prämienpensionsbehörde verantwortet außerdem die vorläufige Verwaltung von Beitragsmitteln beim Reichsschuldenamt Die Leistungen der Behörde sollen nach versicherungsmäßigen Prinzipien erbracht werden.'*³⁹

Neben der Bereitstellung und Verwaltung der Konten für die individuellen Spareinlagen und mitwirkenden Aufgaben bei der Bewilligung und Auszahlung der ‚Prämienpension‘ werden in der Aufgabendefinition vor allem die *Information und Kompetenzvermittlung* über das System der ‚Prämienpension‘ ausdrücklich mit benannt. 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 und damit automatisch in einen staatlichen Fond (*Sjunde AP-fonden*) eingezahlt werden. Die Aufgabe der Prämienpensionsbehörde liegt darin, die Beiträge der 'Nichtwähler', also derjenigen, die aktiv keinen privaten Fond

³⁸ Vgl. Regeringen (1999): Proposition 1998/99: 98.

³⁹ 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).

zur Anlage des Pensionskapitals wählen, in den staatlich verwalteten Fond 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*) zugeführt wird. Die Finanzmittel fließen dann staatlich gesteuert in globale Aktienfonds mit mittlerem Anlagerisiko.⁴⁰

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 Pensionsparer 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.

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 kapitalfundierten 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 kapitalfundierten Altersvorsorge wirken.

Interessant ist in diesem Zusammenhang ferner die in der offiziellen Aufgabenbeschreibung der ‚Prämienpensionsbehörde‘ gewählte Formulierung,

⁴⁰ 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 60.06.2001. 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.

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.⁴¹ Dabei bleibt es dem Einzelnen 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 ‚versicherungsmäßigen 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 staatlichen 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

⁴¹ 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).

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.⁴² 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.⁴³

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

⁴² 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.

⁴³ In Deutschland wird die Regelung allerdings eher missverständlich als ‚gesetzliche Garantieverzinsung‘ 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].

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‘

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.⁴⁴ Diese Fonds werden den Vorsorgesparern in Schweden bisher von etwa 90 Fondsverwaltern angeboten, die mit ihren Finanzdienstleistungen am Markt im Wettbewerb stehen.⁴⁵ 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 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.⁴⁶

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Die Angaben entsprechen dem Stand mit Jahresende 2003. Vgl. Premiépensionsmyndighet (2004).

⁴⁶ 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*

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.⁴⁷

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 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 Koordinationsaufwand, 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.⁴⁸

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 sozialpolitischen 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

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.

⁴⁷ Vgl. Regeringen (1999): Proposition.

⁴⁸ Vgl. Regeringen (1999: 25): Proposition.

gefordert wird, 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.⁴⁹ 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 in den zuvor genannten Zusammenhängen eher dem Typ einer stärker verrechtlichten ‚Regelungskultur‘.⁵⁰ 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Vgl. Jann (2000).

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 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 Gebührenerlasse/-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 Prämienfond überführt werden, wonach dieser Fond aber von den Anlegern selbst nicht direkt gewählt werden kann. Werden die Mittel vom Pensionssparer aus diesem staatlichen Prämienfond 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.⁵¹ 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 ausdrücklichen Antrages auf Pension und wird ab dem Antragsmonat gezahlt oder aber ab dem Monat, der im Antrag als späterer Auszahlungsmonat angegeben ist.⁵² 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

⁵¹ Vgl. Riksdagen (2004): Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04: SfU5.

⁵² 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.

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.⁵³ 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 Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG).

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 *vorzeitigen Teilentnahmen* aus dem Kapitalstock, etwa für eine Hausfinanzierung 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

⁵³ Vgl. Folksam (2004: 273).

steuerfinanzierten 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.⁵⁴

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

⁵⁴ 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.

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 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 ‚Prämiepension‘ 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 ‚Sozialversicherung‘ 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 ‚Prämienpension‘ anders zu sehen als die übrige gesetzliche Einkommenspension (*Inkomstpension*).⁵⁵

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 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 ‚Prämienpensionsbehörde‘ 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

⁵⁵ Vgl. Erhag (2002: 137-138).

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.⁵⁶

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

⁵⁶ Vgl. Finansinspektionen (1999: 2).

Alterssicherung grundsätzlich in der Zuständigkeit des 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 sozialpolitische Ziele und Funktionen dann aber kaum explizit konkretisiert.⁵⁷ Zu beachten ist hierbei allerdings, dass das Element der Sicherheit bzw. der Sicherheitsgedanke (*Trygghet*) als ein zentrales Strukturmerkmal und Ziel in der schwedischen 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 Versicherungs-

⁵⁷ 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.

aufsicht 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 formalorganisatorischer 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 vertriebsregulierend*. 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.⁵⁸ 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 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.⁵⁹ 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.

⁵⁸ Steuerungstheoretisch finden vor allem die Beiträge von Kaufmann (1982) Eingang in diese Schlussüberlegungen.

⁵⁹ Die schwedische Informations- und Aufklärungspolitik wird im weiteren Fortgang der Forschung im Ländervergleich untersucht und in späteren Veröffentlichungen dargestellt.

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

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

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 Prioritätensetzung oder ‚Abwahl‘ im Lebensverlauf eher nicht vorgesehen und wird staatlicherseits auch nicht durch entsprechende Regelungen gefördert.

Betrachtete man die *Phase des Rentebezugs*, 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 wohlfahrtsstaatlich 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.⁶⁰ Die folgende Tabelle 3 weist diese Befunde auf einer entsprechenden strukturbezogenen Ebene und unter steuerungstheoretischen Kategorien zusammenfassend aus.

⁶⁰ 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"> • Schaffung kapitalfundierter Ergänzung in Kontrolle des öffentlichen Systems der Alterssicherung, verbunden mit gesellschaftspädagogischen Zielsetzungen einer Stärkung individueller Eigenverantwortung und Kompetenz für die Altersvorsorge. • Kein expliziter Bezug auf individuell-private oder auf betriebliche Formen der Alterssicherung 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau kapitalfundierter Altersvorsorge außerhalb der GRV mit dem Ziel, individuelle Eigenverantwortung für die Altersvorsorge zu fördern. • Explizit auf den Ausbau und die Förderung individuell-privater und auch betrieblicher Alterssicherung ausgerichtet
<i>Steuerungsformen und -instrumente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorisch, bei gleichzeitig gering ausgeprägter monetärer Förderung, • Kaum ‚monetäre Anreizsteuerung‘, • jedoch im Verlauf der Reform eine stark entwickelte staatliche und ‚private‘ Informationspolitik und Kompetenzvermittlung zum Bereich der Altersvorsorge, u.a. über die staatliche PPM 	<ul style="list-style-type: none"> • Freiwillig, jedoch mit extensiver monetärer Förderung über Zulagen und Steuerbegünstigungen • ‚Monetäre Anreizsteuerung‘ steht im Vordergrund • Information und Kompetenzvermittlung eher sekundär, bzw. den Marketingstrategien des Finanzdienstleistungssektors überlassen.
<i>Sektorale Zuordnung:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Definiert als Teilsystem des öffentlichen Systems der Alterssicherung, dabei ist jedoch die individuelle Wahl privater Anlageformen möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definiert als ‚steuerlich geförderte‘ ergänzende Variante einer privaten oder betrieblichen Form der Altersvorsorge.

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

Ausgehend von der Perspektive staatlicher Regulierung und Steuerung lässt sich das schwedische System eher als eine rechtlich rahmende und kooperative Kontraktsteuerung 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 ‚Prämienpension‘ aktiv wahrnimmt, wurde in Deutschland ein anderer, stärker marktkonformer 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.

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 Entwicklungslinien 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 Finanzdienstleistungssektor müssen als wichtige *sozialpolitische Arenen* verstanden werden, wenn sozialwissenschaftliche Analyse die empirische Wirklichkeit sozialpolitischer Reformen hinreichend erfassen, untersuchen und bewerten will.

Literatur

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, Dorothee, 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.

Jacob, 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), 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 Rentenversicherung, 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, Premiepensionsmyndighet, 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