Reformbedürftige Altersvorsorge*

Schwedens Rentensystem ohne Stabilisatoren Mit dem Umlageverfahren auf dem Weg in die Sackgasse

In Schweden werden sowohl die Volksrente als auch die obligatorische Zusatzrente, bisher die zwei tragenden Säulen der Altersvorsorge, mit einer Lohnabgabe im Umlageverfahren finanziert. Damit die versprochenen Pensionsleistungen mit einem stabilen Lohnsteuersatz finanziert werden könnten, müsste langfristig im Durchschnitt ein reales Wirtschaftswachstum von 3% erreicht werden. Die Rezession hat bereits Löcher in das Sozialnetz gerissen.

nz. Stockholm, im Januar

Die Altersvorsorge wird in Schweden, dem skandinavischen Hochsteuerland mit dem hochtrabenden Anspruch, allen einen wohligen Platz im Volksheim zu sichern, als ein primär staatlicher Zuständigkeitsbereich gesehen. Wer sich zur Ruhe setzt, hat Anrechte, für die er mit einer saftigen Einkommens- und Lohnsteuer in der Regel jahrzehntelang seinen Anteil beigesteuert hat. Das Bewusstsein des Bürgers, er solle oder müsse selber für das Alter vorsorgen, ist demgegenüber schwach entwickelt, zumal bei den meisten Sozialleistungen der Zusammenhang zwischen Geben und Nehmen bis zur Unkenntlichkeit verwischt worden ist.

Das Ende der fünfziger Jahre nach heftigen Kontroversen und einer konsultativen Volksbefragung vom Reichstag denkbar knapp mit einer Stimme Mehrheit verabschiedete Zusatzrentensystem ist wie vieles andere in Schweden am gesellschaftspolitischen Prinzip «Gleichheit und Solidarität» ausgerichtet worden. Das Pensionskassenwesen wurde ebenso wie die Kranken- und Arbeitsschadenkasse, die Familienpolitik oder die Arbeitslosenkasse primär als ein Instrument zur Nivellierung der Einkommen eingesetzt. Der Stolz über die Errungenschaften des «schwedischen Modells», zu dem das Rentensystem einen wichtigen Baustein liefert, ist inzwischen der Ernüchterung, ja Ratlosigkeit gewichen, da es mit der Einkommensschöpfung hapert. Die mangelhafte Produktivität der schwedischen Wirtschaft ist in der noch nicht ausgestandenen Rezession schonungslos aufgedeckt worden.

Grossspurige Leistungsversprechen

Mit der Einrichtung des obligatorischen Zusatzrentensystems (ATP) zur Ergänzung der aus dem Jahre 1913 stammenden Volkspension (VP) wurde in Schweden 1960, mitten in einer Hochkonjunkturphase, begonnen. Der Zukunstsoptimismus, genährt vom ungebrochenen Wirtschaftsboom in den Nachkriegsjahren, verführte die Politiker zu einer zu grosszügigen Regelung der Altersvorsorge. Unter Fortschreibung eines realen Wirtschaftswachstums von 3% wurde eine Rente mit Teuerungsschutz garantiert, welche zusammen mit der Volkspension rund zwei Drittel des früheren Einkommens betragen sollte. Die Finanzierung erfolgte und erfolgt bis zum heutigen Tag über eine laufende Lohnsteuer, die beim Arbeitgeber direkt erhoben wird. Abgesehen von einer gezielten Besserstellung für Pensionierte während der Einführung des ATP-Systems, sind im Laufe der Zeit dann noch Leistungsverbesserungen hinzugekommen.

So konnte man von 1972 bis 1991 ab dem 60. Altersjahr vorzeitig Renten beziehen, wobei teilweise das Ausscheiden aus dem produktiven Wirtschaftsprozess mit Rentenzusätzen noch gezielt gefördert wurde. Natürlich ist die vorzeitige Pensionierung als arbeitsmarktpolitisches Instrument missbraucht worden. Zurzeit kommen rund 370 000 Schwedinnen und Schweden als Frührentner in den Genuss dieser Geldleistung von jährlich 30 Mrd. sKr., bei einer Gesamtbeschäftigung von nur noch 3,9 Mio., da in der Rezession bisher fast 600 000 Arbeitsplätze verlorengegangen sind. 1991 wurden die Leistungen erstmals reduziert. Die vorzeitige Rente wird nur mehr erstattet, wenn mit einem medizinischen Test die Einbusse des Arbeitsvermögens um mindestens die Hälfte nachgewiesen werden kann. Die bürgerliche Minderheitsregierung hat etwas härtere Saiten aufgezogen, und es soll jetzt stufenweise die Erhöhung des Ruhealters von 65 auf 66 Jahre durchgesetzt werden; die unpopuläre Massnahme ist fürs erste mit dem Hinweis auf die gestiegene Arbeitslosigkeit aufgeschoben worden. Seit 1976 konnte sodann der Arbeitseinsatz ab dem 60. Altersjahr freiwillig - mit entsprechender Rentenkompensation - tiefer geschraubt werden. Diese Teilzeitrentenregelung ist schon mehrmals geändert worden; zurzeit beziehen rund 50 000 Schwedinnen und Schweden eine Teilzeitrente.

Unsystematisches Sozialprofil

Im Jahre 1991 wurden Renten im Wert von 154 Mrd. sKr. ausbezahlt, was 11,5% des Brutto-inlandproduktes (BIP) entspricht. Da die Lohnsumme auf Grund der massiv geschrumpften Beschäftigung auch in nominalen Werten sank, haben erstmals Zinserträge aus den immerhin mit knapp 500 Mrd. sKr. geäufneten Pools zur Dekkung des Fehlbetrages herangezogen werden müssen. Die beim Arbeitgeber erhobene Steuer für Pensionsleistungen wurde bei 20,45% - nämlich 7,45% VP- und 13%-ATP-Abgabe - belassen. Alarmiert durch die schnell erodierende Finanzbasis, hat der Reichstag den Basisbetrag (BB), welcher zur Errechnung der Renten dient, 1993 nur noch um 2,1% auf 34 400 sKr. erhöht, das heisst, das Prinzip der indexierten Rente ist aufgeweicht worden. Für 1994 wird ein BB von 35 100 sKr. (+2,0%) in Aussicht gestellt, was wiederum zum Ausgleich der Teuerung nicht ausreichen

^{*} Vgl. NZZ Nrn. 277, 279, 285, 291, 297 und 302 (1993) sowie Nr. 2 (1994).

wird. Die Volkspension von einem BB, welche für Sozialfälle 1992 noch um einen Zuschuss von maximal 54% sowie kommunale Wohnungssubventionen – mindestens 80% der Monatsmiete – aufgebessert wurde, wird nach einem ausgeklügelten Verfahren durch die ATP-Rente, die zweite Säule der Altersvorsorge, ergänzt.

Bei der zweiten Säule kommt ein stark beschnittenes individuelles Leistungselement zum Tragen, indem ATP-Punkte je nach Einkommen und Arbeitszeit abgestuft verteilt werden. Die ATP deckt Einkommen bis zu maximal 7,5 BB (252 750 sKr./1992), was einem Bruttosalär von etwa 46 300 Fr. entspricht. Darüber hinaus muss zwar die 13%ige Lohnsteuer entrichtet werden, aber zusätzliche Renteneinkommen fallen nicht an. Die Deklaration von Einkommen wird ergo bis zu 0,25 Mio. sKr. mit Blick auf künftige Rentenleistungen ermutigt - was darüber hinausgeht, wird weggesteuert. Die offensichtlich gegen «Reiche» gerichtete ATP-Steuer trifft in der Praxis abef auch und vor allem die Mittelschicht, also vor allem jene Leute, die Jahr für Jahr fleissig ATP-Punkte sammeln, ohne in die Nähe des «Spitzeneinkommens» (7,5 BB) zu gelangen. Denn zur Errechnung der ATP-Punkte werden nur die 15 besten Erwerbsjahre herangezogen, während es genügt, in nochmals 15 Jahren jeweils mindestens 1 ATP-Punkt gesammelt zu haben, um auf die Maximalleistung zu kommen. Wer die höchste ATP-Punktzahl erreicht, der hat 1992 eine maximale ATP-Rente von 131 430 sKr. (rund 24 000 Fr.) beziehen können.

Das schwedische Pensionskassenwesen begünstigt vor allem Leute, die als Spätzünder eine steile Berufskarriere hinter sich brachten und im übrigen sporadisch und möglichst wenig arbeiteten. Peinlich berührte Sozialdemokraten sprechen inzwischen von «unsystematischen Verteilwirkungen». Auch für Höherverdienende gibt es ab 1994 grössere Freibeträge, was nennenswerte Anreize schafft, da inzwischen der Spitzensteuersatz auf Einkommen auf 51% gesenkt wurde.

Von der Schwerkraft eingeholt

Obwohl in den letzten Jahren zumeist im Umlaufverfahren finanzierte Pensionskassen, beispielsweise für Staatsangestellte, zur besseren Abstützung des durch die Inflation korrodierten VP-ATP-Systems eingeführt wurden, hat sich wegen der hartnäckigen Wachstumsschwäche ein enormer Reformbedarf angestaut. Die Konstrukteure des ATP-Systems dachten seinerzeit nicht daran, dass die landesweite Lohnsumme auch einmal sinken könnte. Das System hat keine Stabilisatoren, das heisst, die negativen Rückkoppelungseffekte auf den produktiven Wirtschaftsprozess könnten sich in einer spiralartigen Bewegung noch verschärfen. Die schlechte Performance der schwedischen Wirtschaft hat bereits zu einer beschleunigten Ausweitung der Scherenbewegung zwischen zementierten Ansprüchen und finanzpolitischen Realitäten geführt. VP- und ATP-Ansprüchen von vorsichtig geschätzt 3500 Mrd. sKr. standen 1991 Fondsmittel von weniger als 500 Mrd. sKr. und 3,9 Mio. Beschäftigte gegenüber. Für das gesamte Rentenwesen wird zurzeit von einer Deckungslücke von 2800 Mrd. sKr. ausgegangen.

Im wesentlichen sind es zwei Faktoren, die eine leistungsgerechte individuelle Finanzierung von Renten nach dem Kapitaldeckungsverfahren dringend nahelegen. Schweden leidet - erstens - wie andere Länder der industrialisierten Welt an zunehmender Überalterung. Entfielen 1990 noch 3,3 Beschäftigte auf einen Pensionierten, so wird die Relation nach Schätzungen des Arbeitgeberverbandes zwar bis ins Jahr 2005 stabil bleiben, dann aber stetig sinken auf Quoten von 2,8:1 (2015) und 2,4:1 (2040); das pessimistischere Sozialministerium rechnet unter Hinzurechnung der vorzeitig Pensionierten schon im Jahr 2025 mit einer Quote von 1,8:1. Unter diesen Prämissen wird die VP-ATP-Kasse – das ist der zweite Gesichtspunkt - nur bei einem durchschnittlichen Wachstum von mindestens 3% im Gleichgewicht gehalten werden können. Bei Zuwachsraten von real 2% bzw. 1% würde der Lohnsteuersatz bis ins Jahr 2015 zur Abdeckung der laufenden Rentenansprüche gemäss den Prognosen des Sozialministeriums auf 25,1% bzw. 33,1% erhöht werden müssen.

Schmerzhafter Weg zum Prämiensystem

Nicht zuletzt der sprunghafte Anstieg der Sparquote der privaten Haushalte mitten in der Rezession weist auf das gewachsene Krisenbewusstsein der Schweden hin. Damit das auf falsche Bahnen gelenkte ATP-System schrittweise armiert werden kann, ist in Zukunft ein direkter, individueller Bezug zwischen Prämien- und Rentenleistung unabdingbar. Sonst wird die Ernsthaftigkeit der Aufgabe, selber für das Alter vorsorgen zu müssen, gar nicht erkannt. Die Rückkehr zu einer marktwirtschaftlich verträglichen Lösung ist schmerzhaft, weil in der Übergangsphase die schwedische Erwerbsbevölkerung gleichzeitig die eigenen Renten ansparen und die Renten von anderen wird finanzieren müssen.

Gelänge es, das leistungsbezogene Rentensystem einzuführen und den zu interventionistischen Staat in die Schranken zu weisen, so dürfte mit der Zeit ein Produktivitätsschub anfallen. Die optisch hohe Lohnsteuer sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Schweden u.a. der Sparund Investitionsrhythmus gesteigert werden muss. Indes: Der Egalitarismus, der in Schweden das gesunde Mass schon vor Jahrzehnten sprengte, dürfte, so steht zu fürchten, auch bei der anstehenden Reform des Pensionskassenwesens wieder Pate stehen. Nach langjährigen Vorabklärungen sind die Sozialdemokraten noch immer nicht zu einer unsentimentalen Standortbestimmung vorgedrungen. Jährliche Staatsdefizite von mehr als 200 Mrd. sKr. und eine an den Ausgaben gemessene Staatsquote von horrenden 74% sind indessen untrügliche Zeichen dafür, dass Schweden an Haupt und Gliedern erneuert werden muss.