



Bern, 7. September 2022

Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung (Änderung des BVG)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Anlage der Freizügigkeitsgel- der (Änderung des BVG)

Übersicht

Die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) soll es der Auffangeinrichtung BVG ermöglichen, die Vorsorgeguthaben aus dem Freizügigkeitsbereich bis zum Betrag von 10 Milliarden Franken für weitere 4 Jahre zinslos und unentgeltlich bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der zentralen Tresorerie des Bundes (Bundestresorerie) anzulegen. Die Gültigkeit von Art. 60b BVG soll entsprechend verlängert werden.

Ausgangslage

Die Auffangeinrichtung BVG ist eine von den Sozialpartnern getragene Stiftung mit gesetzlichem Auftrag im Bereich der beruflichen Vorsorge. Sie hat unter anderem die Aufgabe, die Freizügigkeitsguthaben entgegenzunehmen, die an sie überwiesen werden.

Es handelt sich um Freizügigkeitsguthaben von Personen, die nach der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses – zum Beispiel infolge Kündigung – nicht sofort ein neues Arbeitsverhältnis antreten. Diese Personen haben grundsätzlich keine Möglichkeit, ihr Freizügigkeitsguthaben in einer Vorsorgeeinrichtung zu belassen. Sie müssen der bisherigen Vorsorgeeinrichtung mitteilen, auf welche Freizügigkeitseinrichtung diese ihre Freizügigkeitsleistung überweisen soll. Bleibt diese Mitteilung aus, so überweist die Vorsorgeeinrichtung die Freizügigkeitsleistung nach sechs Monaten an die Auffangeinrichtung. Im Gegensatz zu den Freizügigkeitseinrichtungen darf diese die Annahme von Guthaben nicht ablehnen. Freizügigkeitsguthaben dürfen nicht mit Negativzinsen belastet werden.

Die Auffangeinrichtung befindet sich in einer schwierigen Situation. Um den Nominalwert der Einlage zu gewährleisten, muss sie bei der Wiederanlage dieser Gelder Risiken eingehen. Seit der Einführung der Negativverzinsung durch die Schweizerische Nationalbank im Jahr 2015 weisen kurzfristige risikoarme Anlagen Anlagen eine ungenügende Verzinsung auf. Gleichzeitig besteht die Gefahr von hohen Schwankungen an den Finanzmärkten.

Inhalt der Vorlage

Die Auffangeinrichtung hat im September 2020 das Recht erhalten, Mittel aus dem Freizügigkeitsbereich zinslos und unentgeltlich bei der Bundestresorerie anzulegen. Neu- oder Ersatzanlagen sind dabei nur möglich, wenn der aktuelle Deckungsgrad in diesem Bereich unter 105 Prozent liegt. Zudem ist das Anlagevolumen auf maximal 10 Milliarden Franken beschränkt. Dieses Recht ist befristet und läuft im September 2023 aus. Die Befristung soll vorerst um weitere 4 Jahre verlängert werden. In dieser

Zeitspanne wird geprüft, ob weiterhin eine Lösung notwendig ist, und wenn ja, welche Lösung angemessen ist.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.1.1 Freizügigkeit	6
1.1.2 Auffangeinrichtung BVG	6
1.1.3 Die Auswirkung der Zinsentwicklung auf die auf Freizügigkeitseinrichtungen und die Auffangeinrichtung	7
1.1.3.1 Die Negativzinsen und ihre Folgen	7
1.1.3.2 Die Situation der Auffangeinrichtung nach Ausbruch der Covid Krise	8
1.1.3.3 Inflations- und Zinsentwicklung seit Ende 2020	9
1.1.3.4 Aktuelle Lage der Auffangeinrichtung	9
1.1.4 Übrige Freizügigkeitseinrichtungen	11
1.2 Geprüfte und verworfene Alternativen	11
1.2.1 Arbeitsgruppe des Bundes	11
1.2.2 Negativverzinsung	12
1.2.3 Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei	12
1.2.4 Regelmässige Zahlungen / Finanzierung der Negativzinsen durch eine Drittpartei	13
1.2.5 Zinsloses Konto bei der SNB	13
1.2.6 Weitere geprüfte und verworfene Lösungen	14
1.2.6.1 Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung	14
1.2.6.2 Finanzierung Unterdeckung durch den Sicherheitsfonds BVG	14
1.3 Die beantragte Regelung	14
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu nationalen Strategien des Bundesrates	16
1.5 Umsetzung	16
2 Erläuterungen zum Artikel	16
3 Auswirkungen	17
3.1 Auswirkungen auf den Bund	17
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	17
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die soziale Sicherheit und die versicherten Personen	17
4 Rechtliche Aspekte	17
4.1 Verfassungsmässigkeit	17
4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	18
4.3 Erlassform	18

4.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	18
4.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	18

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Anlage der Freizügigkeitsgel- der (Änderung des BVG)

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Freizügigkeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber mehr als 21 510 Franken pro Jahr verdienen, sind für die berufliche Vorsorge obligatorisch in der Vorsorgeeinrichtung ihres Arbeitgebers versichert. Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses, bevor ein Vorsorgefall (Alter, Tod, oder Invalidität) eintritt, verlassen die Versicherten grundsätzlich die Vorsorgeeinrichtung; der Verbleib in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung ist nur im Rahmen von Artikel 47 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sowie ab dem 1. Januar 2021 im Rahmen von Artikel 47a BVG zulässig. Die Vorsorgeeinrichtung muss ihnen die sogenannte Freizügigkeitsleistung mitgeben. Im Normalfall überweist sie die Freizügigkeitsleistung an die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers. Versicherte, die kein neues Arbeitsverhältnis eingehen und deshalb nicht in eine neue Vorsorgeeinrichtung eintreten, müssen die Freizügigkeitsleistung auf ein Freizügigkeitskonto bei einer Freizügigkeitsstiftung oder auf eine Freizügigkeitspolice bei einer Versicherungsgesellschaft überweisen lassen. Die Freizügigkeitsstiftungen wurden vielfach von Banken gegründet und sind mit ihnen weiterhin verbunden. Die versicherte Person teilt der bisherigen Vorsorgeeinrichtung mit, welche Freizügigkeitseinrichtung sie gewählt hat.

Für arbeitslos gewordene Personen bietet sich insbesondere ein Freizügigkeitskonto an. Auf diesem wird das Geld platziert, bis die Person wieder eine Stelle gefunden hat und das Geld in die neue Vorsorgeeinrichtung einbringen kann. Da der Zeitraum bis zum Eingehen eines neuen Arbeitsverhältnisses meist unklar und üblicherweise auch recht kurz ist, ziehen es die meisten betroffenen Personen vor, das Geld nicht in risikoträchtige Wertschriften zu investieren, da diese Risiken einen gewissen Anlagehorizont voraussetzen und von den Versicherten oft nicht getragen werden können.

Unterlässt es die versicherte Person, ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung mitzuteilen, wohin diese die Freizügigkeitsleistung überweisen soll, so ist diese gesetzlich verpflichtet, die Leistung frühestens nach sechs Monaten und spätestens nach zwei Jahren an die Auffangeinrichtung BVG zu überweisen.

¹ SR 831.40

1.1.2 Auffangeinrichtung BVG

Die Auffangeinrichtung BVG (Auffangeinrichtung) ist eine von den Sozialpartnern getragene Stiftung, die ihre Grundlage im BVG hat. Neben weiteren Aufgaben muss sie insbesondere Freizügigkeitskonten verwalten. Sie muss alle Freizügigkeitsguthaben entgegennehmen, die an sie überwiesen werden. Im Gegensatz zu den Freizügigkeitseinrichtungen darf sie die Annahme von Guthaben nicht ablehnen.

Per Ende 2020 betreute die Auffangeinrichtung im Bereich Freizügigkeit 1,27 Millionen Kundinnen und Kunden, was rund 53 % aller Freizügigkeitskonten entspricht. Allerdings handelt es sich dabei vielfach um Personen mit kleinen Guthaben. Die Höhe der von der Auffangeinrichtung verwalteten Freizügigkeitsguthaben betrug Ende 2020 rund 14,3 Milliarden Franken (und Ende 2021 15,6 Milliarden Franken). Zum Vergleich befanden sich auf den Freizügigkeitskonten (Konten in Form der reinen Sparlösung) der Banken gemäss Bankenstatistik per Ende 2020 rund 36,4 Milliarden Franken.

Freizügigkeitsgelder bei Banken, Versicherungen und der Auffangeinrichtung, 2015–2019

	2015	2019	2020	2021	Veränderung 19/20	Veränderung 20/21
Total in Mio. Fr.	52 360	55 661	57 061		+2,5 %	
Freizügigkeitskonten bei Banken						
– Summe in Mio. Fr.	36 272	36 443	36 430	35 321	0,0 %	-3,0 %
– Anzahl	741 067	869 031	848 160.			
Freizügigkeitspolicen bei Versicherungen						
– Summe in Mio. Fr.	7 724	6 522	6 312		-3,2 %	
– Anzahl	377 241	294 105	285 168.			
Freizügigkeitskonten bei Auffangeinrichtung						
– Anzahl	8 364	12 697	14 319	15 567	+12,8 %	+8,7 %
	957 810	1 194 107	1 272 578	1 344 676	+6,6 %	+5,7 %

Quellen: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2021 / Angaben der Auffangeinrichtung für 2021 und 2022 / Bankenstatistik der SNB / Angaben der FINMA

1.1.3 Die Auswirkung der Zinsentwicklung auf die auf Freizügigkeitseinrichtungen und die Auffangeinrichtung

1.1.3.1 Die Negativzinsen und ihre Folgen

Mit der Einführung von Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Januar 2015 war es für Finanzintermediäre weniger attraktiv, Freizügigkeitsgelder entgegenzunehmen. Gemäss geltender Recht ist der Nominalwert auf Freizügigkeits-

konten garantiert. Wenn der risikolose Zinssatz negativ ist, dann muss daher ein Kostenträger die Differenz zwischen Nominalwert und Negativverzinsung übernehmen.

Im Bereich der kurzfristigen Zinsen lag der dreimonatige Saronsatz Ende April 2022 bei $-0,706\%$. Die Banken konnten sich demnach deutlich günstiger am Geldmarkt refinanzieren, als dies durch Spargelder, Freizügigkeitsgelder oder Säule-3a-Gelder möglich war. Am 16. Juni 2022 hat die SNB ihren Leitzins allerdings auf $-0,25\%$ erhöht. Damit wird der Zinsunterschied zwischen einem Sparkonto und dem Geldmarkt kleiner. Die aktuelle Inflationsentwicklung legt nahe, dass die Nationalbank ihre Zinsen in absehbarer Zukunft weiter erhöhen könnte.

Die sinkende Attraktivität des Freizügigkeitsbereiches seit 2015 spiegelte sich in der stagnierenden Summe von Freizügigkeitsguthaben bei Banken, während bei der Auffangeinrichtung die Höhe der entsprechenden Gelder stark gewachsen ist. Der Auffangeinrichtung sind 2020 per Saldo³ 1,62 Milliarden und 2021 1,25 Milliarden Franken Freizügigkeitsgelder zugeflossen. Auch in den Vorjahren war der Zufluss bedeutend. Zwischen 2015 und 2020 hat die Summe der Freizügigkeitsgelder bei der Auffangeinrichtung von rund 8,4 auf rund 12,7 Milliarden Franken zugenommen, während sie bei den Banken stabil geblieben ist. Aufgrund der negativen Zinsen sank demnach das Interesse der Finanzdienstleister an Freizügigkeitsgeldern. Freizügigkeitseinrichtungen können Gelder ablehnen oder aber nur das sogenannte Wertschriften-sparen anbieten. Beim Wertschriften-sparen können die Anbieter vergleichsweise attraktive Gebühren erheben, und das Anlagerisiko trägt der Kunde oder die Kundin. Das Wachstum im Bereich der Freizügigkeitskonten (in Form der reinen Sparlösung) fand demnach fast ausschliesslich bei der Auffangeinrichtung statt. Die Freizügigkeitspolice sind betragsmässig weniger relevant und in der Tendenz abnehmend. Auch hier manifestieren sich die langfristigen Folgen der Negativzinspolitik.

1.1.3.2 Die Situation der Auffangeinrichtung nach Ausbruch der Covid Krise

Nach dem Einbruch der Finanzmärkte im März 2020 sank der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich auf $101,6\%$. Es drohte eine Unterdeckung. Auch war unklar, ob mit weiteren Zuflüssen aufgrund steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen war. Ein solcher Geldzufluss hätte den Deckungsgrad weiter verwässert.

Die Auffangeinrichtung kann – anders als Banken – nicht einfach auf lukrativere Formen des Freizügigkeitsgeschäftes wie das Wertschriften-sparen ausweichen und entsprechend das Anlagerisiko auf die Versicherten abwälzen. Sie unterliegt einem Kontrahierungszwang, d. h. sie kann die Freizügigkeitsgelder nicht ablehnen, sondern muss Konten in Form der reinen Sparlösung anbieten. Auf diesen kann sie den Versicherten keine Negativzinsen belasten. Sie muss den Nominalwert garantieren. Solange die Negativzinspolitik der SNB besteht, kann sie die Gelder nicht kurzfristig und gleichzeitig risikofrei / -arm anlegen. Sie muss Risiken eingehen.

² [Interest rates, yields and foreign exchange market \(snb.ch\)](#)
³ Zuflüsse nach Abzug der Abflüsse.

Anders als die anderen Vorsorgeeinrichtungen kann die Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich keine Sanierungsmassnahmen ergreifen. Die Versicherten können die Auffangeinrichtung jederzeit verlassen, es existiert kein Zwangsanschluss, und von den Versicherten können auch keine Sanierungsbeiträge erhoben werden. Eine Unterdeckung und die damit verbundene Unsicherheit können – wie bei einer Bank – zu einem Ansturm auf die Konten führen. Bei einer Unterdeckung würde jede austretende Person den Deckungsgrad der Auffangeinrichtung verschlechtern, da dieser Person trotz Unterdeckung keine Abzüge gemacht werden können. Der Sicherheitsfonds BVG haftet nicht für Freizügigkeitsgelder.

Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) sowohl des National- wie auch des Ständerates haben dem Bundesrat am 29. April beziehungsweise am 1. Mai 2020 geschrieben, dass sie zugunsten der Auffangeinrichtung die Prüfung eines Nullzinskontos bei der SNB oder der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) empfehlen. Der Bundesrat hat in seiner mündlichen Antwort eine entsprechende Prüfung des Anliegens zugesagt. Anschliessend hat das Parlament im Herbst 2020 Artikel 60b BVG mittels dringlichem Verfahren beschlossen.

Dieser ermöglicht es der Auffangeinrichtung, maximal 10 Milliarden Franken unter einem Deckungsgrad von 105% bei der Bundestresorerie anzulegen. Das Gesetz ist bis zum 25. September 2023 befristet. In der Folge musste die Auffangeinrichtung die Regelung lange nicht in Anspruch nehmen. Aufgrund der allgemeinen Stabilisierung der Finanzmärkte erholte sich ihr Deckungsgrad bis Ende Dezember 2021 auf 108%.

1.1.3.3 Inflations- und Zinsentwicklung seit Ende 2020

Im Bereich der Inflations- und Zinsentwicklung findet gegenwärtig ein eigentlicher Paradigmawechsel statt. Nach langen Jahren mit einer tiefen und teilweise auch mit negativer Inflationsentwicklung steigt die Teuerung aktuell deutlich an. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich international noch stärker beobachten, zum Beispiel in den USA oder im EU Raum. Aufgrund der ansteigenden Inflation hat in der Schweiz seit Ende 2020 und insbesondere 2022 ein deutlicher Zinsanstieg stattgefunden. Der 7-jährige Zinssatz der Bundesobligationen lag Ende Juli 2022 bei 0,34 %, und damit deutlich im positiven Bereich. Ende 2020 betrug der Wert noch -0,63 %, und Ende 2021 -0,27 %. Deutlich höher als die risikoarmen Bundesobligationen sind die Swapsätze (mit welchen sich auch Banken refinanzieren). Der 3-jährige Swapsatz lag Ende Juli 2022 bei ca. 0,67 %, der 5-jährige bei ca. 0,86 % und der 7-jährige ca. 1,08 %. Damit sind Freizügigkeitskonti mit einer Nullverzinsung erstmals seit längerer Zeit für die Banken wieder eine attraktive Quelle der Refinanzierung, da diese Gelder oft vergleichsweise lange auf den Konti bleiben.

1.1.3.4 Aktuelle Lage der Auffangeinrichtung

Ansteigende Inflation und Zinsen, eine restriktivere Geldpolitik der Notenbanken und geopolitische Spannungen erhöhen aber auch die Wahrscheinlichkeit grösserer Schwankungen und von Rückschlägen an den Finanzmärkten. Auch die Covid Pandemie kann sich jederzeit mit neuen unangenehmen Überraschungen bemerkbar machen. Sollte sich die Konjunktur abschwächen, was gegenwärtig nicht ausgeschlossen

ist, besteht auch wieder die Möglichkeit von höheren Geldzuflüssen bei der Auffangeinrichtung, welche ihren Deckungsgrad verwässern.

Die Auffangeinrichtung muss die ihr zufließenden Gelder anlegen. In der Vergangenheit konnte sie die Negativzinsen auf ihren liquiden Mitteln durch die Renditen auf den übrigen Anlageklassen kompensieren und ihren Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich insgesamt halten⁴. Die schwachen Finanzmärkte im Aktien- und Obligationenbereich führten jedoch 2022 dazu, dass sich der Deckungsgrad per Ende April 2022 auf 104,6 % abschwächte.

Nachdem der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung unter 105% gefallen war, hat sie ab 10. Mai 2022 Gelder im Umfang von mehreren Milliarden Franken⁵ bei der Bundestresorerie platziert. Gemäss der aktuellen Anlagestrategie ist der Stiftungsrat in einer solchen Situation gezwungen, umgehend risikoreduzierende Massnahmen zu ergreifen. Diese umfassen eine prozyklische Veräusserung risikobehafteter Anlagen und die Erhöhung von sicheren liquiden Mitteln⁶.

Allerdings besteht für Auffangeinrichtung aufgrund der Zinsentwicklung nun die Möglichkeit, insbesondere Gelder mit einer längeren Haltedauer mit positiver Verzinsung anzulegen. Sie kann diese Anlagen grundsätzlich bis zum Verfall halten, sofern keine wesentlichen Abflüsse stattfinden. Die entsprechenden Anlagen unterliegen aber ebenfalls Kursschwankungen. Die höheren Zinsen haben demnach zwar einerseits aufgrund tieferer Kurse an den Finanzmärkten zu einem tieferen Deckungsgrad der Auffangeinrichtung geführt, was ihre finanzielle Lage verschlechtert, andererseits führen sie bei der Neuanlage von festverzinslichen Werten mit einer mittleren bis längeren Laufzeit zu einer gewissen Entspannung der Situation.

Falls die Nationalbank aufgrund der gestiegenen Inflation die Zinsen weiter anhebt, dürfte die Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie zudem für die Auffangeinrichtung (automatisch) unattraktiver werden. Es ist demnach für die Auffangeinrichtung zwecks Risikoreduktion wichtig, dass sie einen Teil ihrer Anlagen jederzeit risikoarm und liquide anlegen kann, ohne Verluste zu machen. Dazu dient das Konto bei der Bundestresorerie. Sollten die Zinsen im kurzfristigen Bereich aufgrund einer Änderung der SNB Politik steigen, wird das Konto bei der Bundestresorerie unattraktiv und gegebenenfalls auch überflüssig. Die Möglichkeit einer Anlage bei der Bundestresorerie kann demnach weiterhin befristet sein. Aktuell ist die Inflation hoch. Durchaus realistische Szenarien gehen auch künftig von (etwas) höheren Werten von Inflation und Zinsen aus. Begründet wird beispielsweise mit der höheren Verschuldung, der abnehmenden Globalisierung, der Energiewende und der Knappheit in gewissen Rohstoffbereichen. Letztlich aber legt die unsichere Entwicklung die vorläufige Fortführung einer befristeten Lösung nahe. Eine Limitierung des Betrages ist möglich, da ein Teil der Aktiven der Auffangeinrichtung eine längere Laufzeit aufweisen und demnach auch renditeträchtig und sicher investiert werden können.

⁴ 2014: 108,0 %, 2019: 108,7 %, 2020: 107,8 %, 2021: 108,0 %, 10.6.22: 103,1 %

⁵ 3 Milliarden Franken im Mai, ca. 1,25 Milliarden Franken im Juni. Nach der Leitzinserhöhung der SNB kündigte die Auffangeinrichtung an, bis auf weiteres keine Gelder mehr einzuzahlen.

⁶ Ende 2021 betrug der liquiditätsnahe Anteil der Auffangeinrichtung rund 60%.

Die vorliegende Vorlage schlägt deshalb vor, die befristete Lösung für die Auffangeinrichtung um weitere 4 Jahre verlängern. Dies schafft Sicherheit in einem sehr unsicheren Umfeld. Die Zinsentwicklung ist aktuell kaum prognostizierbar. Zum Zwecke der Risikoreduktion ist ein Nullzinskonto demnach weiterhin sinnvoll. Am 25. September 2023 läuft die bestehende Lösung der zinslosen Anlage bei der Bundesresorerie der Auffangeinrichtung aus. Im Freizügigkeitsbereich ist das reibungslose Funktionieren der Auffangeinrichtung von hoher Relevanz. Es braucht daher eine Anschlusslösung.

1.1.4 Übrige Freizügigkeitseinrichtungen

Freizügigkeitseinrichtungen müssen ihre Kontoguthaben an eine Bank weiterleiten. Traditionellerweise haben die Banken die entsprechenden Freizügigkeitsgelder für ihr klassisches Zinsdifferenzgeschäft verwendet. Im Vordergrund steht dabei nach wie vor das Hypothekengeschäft. Gemäss SNB sind die Zinssätze in den letzten Monaten deutlich angestiegen. Lagen die Zinssätze für eine 5-jährige Festhypothek im September 2021 noch bei 1.09%, sind sie per Ende Mai 2022 auf 1.99 %⁷ angestiegen. 10-jährige Festhypotheken wurden mit 2.50% offeriert. Dies generiert eine ausreichende Marge. Zwar drängen neue Anbieter auf den Markt, welche tiefere Zinsen offerieren. Dies lässt darauf schliessen, dass die Margen zwar unter Druck sind. Dieser Margendruck dürfte jedoch vor allem von neuen, effizienteren Vertriebskanälen herrühren.

Das Zinsdifferenzgeschäft ist ein zentrales Element der Ertragsgenerierung einer Bank. Die Banken behandeln dieses Thema als Geschäftsgeheimnis und erteilen darüber keine Auskunft. Es existieren daher keine Angaben darüber, ob und wieviel Gewinn die Banken mit Freizügigkeitsgeldern in der Vergangenheit gemacht haben und auch keine zur gegenwärtigen Situation. Aufgrund der global ansteigenden Inflation sind die Kapitalmarktsätze am Steigen. Diese steigenden Zinsen haben auch die Freizügigkeitsgelder als Refinanzierungsquelle wieder attraktiv gemacht, insbesondere weil mehr als 50% der Konti eine Haltefrist von länger als 5 Jahren aufweisen und damit recht langfristig ausleihbare Gelder sind.

Im Unterschied zur Auffangeinrichtung haben die Banken keinen Kontrahierungszwang. Sie können Neukunden ablehnen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, ein Wertschriftensparen anzubieten, welches für die Finanzdienstleister profitabel ist. Eine Änderung der bisherigen Rahmenbedingungen drängt sich für die übrigen Finanzdienstleister demnach gegenwärtig nicht auf. Die vorgeschlagene befristete Verlängerung der bisherigen Lösung bleibt deshalb auf die Auffangeinrichtung beschränkt.

⁷ [Interest rates, yields and foreign exchange market \(snb.ch\)](https://www.snb.ch/eng/press/20220527)

1.2 Geprüfte und verworfene Alternativen

1.2.1 Arbeitsgruppe des Bundes

Nach der Einführung der bisherigen Lösung hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe unter Leitung des BSV eingesetzt, in welcher alle wichtigen Akteure (Sozialpartner, Fachverbände, Anlageexperten, Finanzintermediäre) vertreten waren.

Die Arbeitsgruppe des Bundes hat keine Empfehlung formuliert. Die geäußerten Positionen wichen je nach Ausgangs- und Interessenlänge stark voneinander ab. Es konnte keine Einigung darüber erzielt werden, ob die Freizügigkeitsguthaben ganz oder teilweise garantiert werden sollten, wer allfällige Kosten tragen (Bund, SNB oder das «System der beruflichen Vorsorge») und ob nur die Auffangeinrichtung oder alle Freizügigkeitseinrichtungen von einer Lösung profitieren sollten.

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde Ende 2020 / 1. Hälfte 2021 erstellt, d.h. vor dem aktuellen Zins- und Inflationsanstieg.

Die folgenden Alternativen stellen die praktische Umsetzung im Bereich der Auffangeinrichtung der von der Arbeitsgruppe skizzierten grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten dar.

1.2.2 Negativverzinsung

Eine Negativverzinsung (zum Beispiel als Sanierungsmassnahme) für Freizügigkeitsguthaben würde bedeuten, dass die im Vorsorgesystem zwangsgesparten Gelder reduziert würden⁸. Zu den Inhabern eines Freizügigkeitskontos gehören unter anderem Personen, die arbeitslos geworden sind, sich demnach in einer persönlich schwierigen Lage befinden. Im Falle der Auffangeinrichtung kommt erschwerend hinzu, dass viele Konten kontaktlos sind. Die Auffangeinrichtung könnte also viele Versicherte nicht einmal darüber informieren, dass sich ihre Ersparnisse vermindern, und diese könnten demnach nicht darauf reagieren. Die Anwendung von Negativzinsen in einem System des Zwangssparens würde auch zu einem erheblichen Vertrauensverlust in die berufliche Vorsorge und ins Finanzsystem insgesamt führen. Obwohl in den letzten Jahren auf höheren Beträgen im Sparbereich teilweise Negativzinsen eingeführt wurden, sind sie auf Sparkonten ohne hohe Saldi nicht die Regel und auf Säule 3a Sparkonten weitgehend unbekannt. Die Negativverzinsung ist deshalb schwierig umsetzbar. Im gegenwärtigen Umfeld mit vergleichsweise hoher Inflation und deutlich gestiegenen Zinsen ist eine Negativverzinsung auch nur schwer begründbar. Die Anwendung einer Negativverzinsung zwecks Sanierung der Auffangeinrichtung bei einer Unterdeckung könnte zudem kontraproduktiv sein, da dies im gegenwärtigen Umfeld zu einem Abfluss der Gelder führen könnte, was die Situation verschärfen würde. Die Negativverzinsung scheidet deshalb als mögliche Lösung aus.

⁸ Ähnlich wirken auch Gebühren, wenn auch meistens weniger stark, ausser bei kleinen Beträgen.

1.2.3 Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei

In dieser Variante gibt eine Drittpartei (z.B. Bund, «System der beruflichen Vorsorge») der Auffangeinrichtung eine Garantie ab, einen Fehlbetrag aufgrund einer Unterdeckung notfalls zu finanzieren.

Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass bis zu einer allfälligen Unterdeckung keine Gelder fließen müssen. Die Auffangeinrichtung würde eine höhere Risikofähigkeit aufweisen und könnte entsprechend ihre Anlagestrategie anpassen. Auf eine systematische Risikoreduktion in Krisensituationen könnte sie verzichten. In der Folge könnte sie auch im Fall einer Unterdeckung von einem allenfalls folgenden Börsenanstieg profitieren und ihren Deckungsgrad aus eigener Kraft wieder erhöhen. Sie kann demnach eine langfristig positive (erwartete) Rendite anstreben. Der Nachteil ist, dass die Risiken letztlich im Voraus nicht mit Sicherheit bestimmbar sind und angesichts der hohen und weiter wachsenden Bilanzsumme der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich rasch hohe Beträge (auch im Milliardenbereich) annehmen können. Das wäre für alle potentiellen Risikoträger ein erhebliches Problem. Eine Garantie der SNB wäre kaum mit dem Mandat der SNB vereinbar. Im Falle des Bundes stellt eine Garantie eine Subvention dar und bedürfte daher einer Gesetzesgrundlage sowie eines Verpflichtungskredits. Allerdings wäre die Höhe der Garantie letztlich nach oben offen, was für den Bundeshaushalt ein erhebliches Problem darstellen könnte. Zudem kann eine Börsenerholung durchaus längere Zeit auf sich warten lassen, wie ein Blick in die Vergangenheit zeigt. Die finanziellen Folgen einer solchen Garantie wären demnach schwer abschätzbar und könnten potentiell sehr hoch sein. Der Bund ist mit der Tilgung der Corona Schulden und den angedachten Erhöhungen im Verteidigungsbereich bereits stark belastet. Eine Garantieleistung des «Systems der beruflichen Vorsorge» ist ebenfalls schwer umsetzbar. Für diese Garantieleistung müssten die Beitragszahler der beruflichen Vorsorge, das heisst Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufkommen. Eine Solidarität der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für Personen, welche häufig nicht mehr im Arbeitsprozess stehen, ist wenig realistisch. Ausserdem ist das «System der beruflichen Vorsorge» durch bestehende und aktuelle Entwicklungen bereits stark belastet. Steigende Zinsen führen zu Schwankungen der Vermögenswerte, die Inflation zur Entwertung der Renten. Weitere bestens bekannte negative Faktoren sind die Altersentwicklung oder der hohe gesetzliche Umwandlungssatz. Die entsprechende Belastung ist demnach bereits hoch, zusätzliche Zahlungen des Systems der beruflichen Vorsorge zwecks Gewährleistung einer Garantie von Freizügigkeitsgeldern wären entsprechend stark umstritten. Die Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei scheidet deshalb als mögliche Lösung aus.

1.2.4 Regelmässige Zahlungen / Finanzierung der Negativzinsen durch eine Drittpartei

Möglich wären auch regelmässige Zahlungen an die Auffangeinrichtung, um allfällige Negativzinsen im Bereich der kurzfristigen Liquidität oder je nach Marktsituation auch bei den Bondrenditen ganz oder teilweise zu kompensieren. So könnte die Auffangeinrichtung weiterhin in risikoarme Anlagen investieren. Wenn die übrigen Finanzmärkte (insbesondere im Aktienbereich) nicht längerfristig krisenträchtig sind,

würde dadurch ihre finanzielle Situation etwas stabilisiert. Doch wie auch bei der Garantie stellt sich die Frage, wer diese Zahlungen leisten sollte. Und trotz solchen Zahlungen wäre, bei scharfen Korrekturen an den Finanzmärkten, eine Unterdeckung nicht ausgeschlossen. Solche regelmässigen Zahlungen weisen im Vergleich zur vorgeschlagenen Kontolösung keine Vorteile auf.

1.2.5 Zinsloses Konto bei der SNB

Eine Alternative zur bisherigen Lösung wäre ein zinsloses Girokonto bei der SNB. Anders als Ausgleichszahlungen oder eine Garantie wäre dies im Falle der SNB weniger sachfremd, da zinslose Girokonti bereits existieren. Die Möglichkeit eines Girokontos besteht für die Auffangeinrichtung aber gegenwärtig nicht und die Schaffung einer solchen Möglichkeit würde eine Gesetzesanpassung erfordern. In Anbetracht der besonderen Stellung der SNB, ihrer verfassungsmässigen Unabhängigkeit und ihrer spezifischen Aufgaben sollte der Kreis der Berechtigten, die von ihr Leistungen beanspruchen können, nur schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht erweitert werden. Für die SNB ist zudem die Zinspolitik ein zentraler Pfeiler ihrer geldpolitischen Strategie. Würde der Auffangeinrichtung der Zugang zu einem Girokonto bei der SNB eröffnet, so könnte deren Strategie vor allem dann untergraben werden, wenn weitere Marktteilnehmer eine ähnliche Lösung für sich beanspruchen würden. Der Bundesrat hat daher diese Lösung nicht weiterverfolgt.

1.2.6 Weitere geprüfte und verworfene Lösungen

1.2.6.1 Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung

Bei einer Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich bestünde die Gefahr, dass die erhoffte kurzfristige Erholung ausbliebe. Die Versicherten würden in diesem Fall an der Solvenz der Auffangeinrichtung zu zweifeln beginnen, wodurch die Situation rasch eskalieren könnte.

1.2.6.2 Finanzierung Unterdeckung durch den Sicherheitsfonds BVG

Der Sicherheitsfonds kommt heute für die Verwaltungskosten der Auffangeinrichtung in bestimmten Teilbereichen auf. Eine Finanzierung einer Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung durch den Sicherheitsfonds würde entsprechende Risikobeiträge der Auffangeinrichtung erfordern. Dies macht keinen Sinn. Denn wenn diese Beiträge risikodeckend wären, würde die Auffangeinrichtung die Risiken wieder selber tragen. Müssten diese Beiträge vom «System der beruflichen Vorsorge» aufgebracht werden, würde dies letztlich einer entsprechenden Garantie des «Systems der beruflichen Vorsorge» entsprechen, das heisst faktisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, was kaum umsetzbar ist (siehe Kapitel 1.2.3). Der Sicher-

heitsfonds benötigt seine Mittel für die Gewährleistung der von ihm versicherten und finanzierten Leistungen.

1.3 Die beantragte Regelung

Angesichts der gestiegenen Zinsen und nach Abwägung der Vor- und Nachteile erachtet der Bundesrat deshalb eine befristete Weiterführung der bisherigen Lösung im aktuellen Umfeld als die beste Wahl. Die Auffangeinrichtung soll mit der Weiterführung der bisherigen Lösung für weitere 4 Jahre das Recht erhalten, bei der Bundestresorerie Gelder aus dem Freizügigkeitsbereich unverzinslich und unentgeltlich anzulegen.

Im Bereich der Freizügigkeitskonten der reinen Sparlösung weist einzig die Auffangeinrichtung ein deutliches Wachstum auf (vgl. Tabelle oben). Die hohe Volatilität an den Finanzmärkten und die unklare Zinsentwicklung legen nahe, diese Lösung vorläufig weiterzuführen. Der Kontrahierungszwang der Auffangeinrichtung unterscheidet sie zudem von den übrigen Akteuren im Freizügigkeitsbereich.

Für die Auffangeinrichtung ist es eine wesentliche Erleichterung, wenn sie ihre Gelder aus dem Freizügigkeitsbereich zinsfrei anlegen kann. Damit kann sie ihre Risiken reduzieren, ohne gleichzeitig Negativzinsen oder Bonitätsrisiken in Kauf nehmen zu müssen. In ungünstigen Marktsituationen können die Risiken so praktisch vollständig eliminiert werden. Die Auffangeinrichtung kann mit dieser Lösung auch die Schwierigkeiten bewältigen, die ihr durch die krisenbedingt zufließenden Gelder entstehen. Die Auffangeinrichtung soll dank der Existenz eines Nullzinskontos weiterhin bei einem Rückgang der Finanzmärkte eine risikoreduzierende Strategie einleiten können, bei der sie die risikoträchtigen Anlagen systematisch und gegebenenfalls deutlich reduziert. Durch eine unverzinsliche Anlagemöglichkeit beim Bund kann sie diesen Prozess einfacher und weniger risikobehaftet vornehmen. Sollten die Zinsen weiter steigen, und die SNB ihre Negativzinspolitik beenden, wird die Auffangeinrichtung von der Möglichkeit entweder keinen Gebrauch machen, oder aber die Bundestresorerie kann sich vorteilhaft refinanzieren, wenn sie es trotzdem tut. Dieser Automatismus ist ein Vorteil dieser Lösung im Umfeld steigender Zinsen.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht vor, dass die Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie wie bisher nur dann zum Tragen kommen soll, wenn der aktuelle Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich unter 105 % fällt. Unter dieser Voraussetzung getätigte Anlagen bei der Bundestresorerie sollen aber, auch wenn der Deckungsgrad wieder über 105 % steigt, nicht angetastet werden, bis sie auslaufen oder unter Berücksichtigung eines vereinbarten Termins gekündigt werden. Hingegen ist auch die Wiederanlage am Ende der Laufzeit nur möglich, wenn der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich zu diesem Zeitpunkt unter 105 % liegt. Ist die finanzielle Lage der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich gut, so kann sie tiefe Zinsen eher verkraften. Der aktuelle Deckungsgrad wird aufgrund von Schätzungen der Auffangeinrichtung regelmässig bestimmt. Ein kleinerer Schätzungsfehler muss dabei in Kauf genommen werden.⁹ Damit die

⁹ Der Schätzungsfehler beträgt gemäss Angaben der Auffangeinrichtung ungefähr $\pm 0,2\%$.

Bundestresorerie den Zufluss von Geldern verkraften kann, wird das Anlagevolumen begrenzt.

Diese besondere Lösung für die Auffangeinrichtung rechtfertigt sich durch deren gesetzlichen Zwang zur Annahme von Freizügigkeitsguthaben, wodurch sie sich von allen anderen Freizügigkeitseinrichtungen unterscheidet. Da die übrigen geprüften Lösungen (vgl. Ziff. 1.2) mit teils erheblichen Nachteilen verbunden sind, bleibt als Lösung einzig die Gewährung einer Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie. Gemäss Artikel 61 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005¹⁰ (FHG) kann die EFV Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die eine eigene Rechnung führen, für die Verwaltung ihrer liquiden Mittel der zentralen Tresorerie (d. h. der Bundestresorerie) anschliessen, soweit andere Bundesgesetze nichts Abweichendes vorsehen. Die Auffangeinrichtung gehört nicht zu diesen Einheiten; sie ist eine als privatrechtliche Stiftung organisierte Vorsorgeeinrichtung (Art. 54 und 60 BVG). Artikel 61 FHG behält jedoch die Anwendung anderer Bundesgesetze vor, sodass im BVG eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne geschaffen resp. weitergeführt werden kann, die es der Auffangeinrichtung erlaubt, Freizügigkeitsguthaben der zentralen Tresorerie anzuschliessen.

Diese Lösung ist weiterhin befristet. Bei höheren Zinsen benötigt die Auffangeinrichtung in 4 Jahren keine Verlängerung mehr. Sollten aber erneut sehr tiefe Zinsen aktuell werden, dann wird eine erneute Diskussion der Sachlage unumgänglich und sinnvoll sein.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die hier beantragte Änderung des BVG ist nicht in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Vorlage hat auch keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt werden müssten.

1.5 Umsetzung

Die Gesetzesbestimmung soll nach Auslaufen der bisherigen Lösung am 25. September 2023 um 4 Jahre verlängert werden. Wenn die Verlängerung zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen ist, muss im Gesetz ein neues Datum für das Inkrafttreten festgelegt werden.

¹⁰ SR 611.0

¹¹ BBl 2020 1777

2

Erläuterungen zum Artikel

Das bisherige dringliche Bundesgesetz läuft am 25. September 2023 aus und wird durch einen identischen neu auf 4 Jahre befristeten Artikel ersetzt. Die Anlagen, die die Auffangeinrichtung gestützt auf Artikel 60b bei der Bundestresorerie tätigen kann, werden von der EFV unentgeltlich verwaltet und nicht verzinst. Die Einzelheiten der Anlage und der Verwaltung haben die EFV (Bundestresorerie) und die Auffangeinrichtung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt. Darin müssen sie sich gegenseitig Planungssicherheit bezüglich der Einlagen und Rückzüge durch die Auffangeinrichtung gewährleisten.

Die Auffangeinrichtung soll keine neuen Anlagen oder Wiederanlagen nach Ablauf der Laufzeit bei der Bundestresorerie tätigen dürfen, solange ihr aktueller Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich 105 Prozent oder mehr beträgt. Bestehende Anlagen bei der Bundestresorerie, deren Laufzeit nicht abgelaufen ist oder die keine feste Laufzeit aufweisen, dürfen jedoch weiterhin bestehen bleiben, falls der Deckungsgrad auf 105 Prozent oder mehr steigt. Das Anlagevolumen bei der Bundestresorerie wird jedoch auf höchstens 10 Milliarden Franken begrenzt.

3

Auswirkungen

3.1

Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat aus heutiger Sicht keine wesentlichen finanziellen und keine personellen Auswirkungen auf den Bund. Die Anlage von Geldern aus den bei der Auffangeinrichtung deponierten Freizügigkeitsguthaben erfolgt bei der Bundestresorerie zinsfrei und unentgeltlich und kann im Rahmen der bestehenden Organisation und personellen Ressourcen der Bundestresorerie abgewickelt werden.

3.2

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Eine stabile Auffangeinrichtung ist im Interesse der Kantone und letztlich auch der Gemeinden. Sie sichert die Freizügigkeitsguthaben von Personen, die aus dem Arbeitsprozess herausgefallen sind. Würden deren Vorsorgeguthaben durch Negativzinsen oder eine instabile Auffangeinrichtung geschmälert, so könnte dies beispielsweise in den Kantonen höhere Ergänzungsleistungen oder höhere Krankenkassenzuschüsse auslösen.

3.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die soziale Sicherheit und die versicherten Personen

Generell ist es für von Arbeitslosigkeit Betroffene wichtig, dass sie ihr Vorsorgeguthaben der 2. Säule auf einem Freizügigkeitskonto in Form der reinen Sparlösung de-

ponieren können, damit sie dieses bei Wiederaufnahme einer Tätigkeit wieder in eine Vorsorgeeinrichtung einbringen können. Einer stabilen Auffangeinrichtung kommt somit erhebliche Bedeutung für die geregelte Fortführung der Altersvorsorge zu. Solvenzprobleme der Auffangeinrichtung könnten zu einem Vertrauensverlust im Vorsorge- und Finanzbereich führen und im ungünstigen Fall auch eine allenfalls vorhandene Krisenstimmung verstärken. Die vorgeschlagene Lösung sorgt dagegen für Stabilität.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 113 BV. Diese Bestimmung verleiht dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zur beruflichen Vorsorge zu erlassen.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden durch diese Vorlage nicht berührt.

4.3 Erlassform

Es handelt sich eine Überführung eines dringlichen Bundesgesetzes in ein gewöhnliches Bundesgesetz. Die Änderung des BVG erfolgt demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

4.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage hat aus heutiger Sicht für den Bund keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen. Daher muss Artikel 60b BVG nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt werden.

4.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Eine Nullverzinsung stellt für die Auffangeinrichtung während der Negativzinsphase gegenüber der heutigen Anlage der liquiden Mittel am Markt einen finanziellen Vorteil dar, selbst wenn beim Bund kein Mittelabfluss erfolgt. Diese Form der Subventionierung rechtfertigt sich dadurch, dass die Auffangeinrichtung im Unterschied zu den anderen Freizügigkeitseinrichtungen einem gesetzlichen Kontrahierungszwang untersteht. Die Subvention ist weiterhin als Übergangslösung konzipiert und deshalb befristet. Sie bezweckt, bei der Auffangeinrichtung eine Unterdeckung im Freizügig-

keitsbereich zu verhindern. Eine stabile Auffangeinrichtung liegt im Interesse von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei stellt die Gewährung einer zinsfreien und unentgeltlichen Anlagemöglichkeit bei der EFV (Bundestresorerie) die vorteilhafteste Problemlösung dar (vgl. Ziff. 1.2). Die Einzelheiten der Anlagemöglichkeit sind bereits im Rahmen der Vorgaben aus der neuen Gesetzesbestimmung nach bewährtem Verfahren in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der EFV und der Auffangeinrichtung geregelt. Dies gewährleistet ein effizientes Vorgehen. Mit der beantragten Gesetzesänderung werden somit die Grundsätze des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹² respektiert.

¹² SR 616.1