



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Herrn
Joseph Steiger
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

joseph.steiger@bsv.admin.ch

Zürich, 07. November 2022 LMB/sm
mueller-brunner@arbeitgeber.ch

**Stellungnahme zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens in Sachen
«Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung (Änderung des BVG)»**

Sehr geehrter Herr Steiger

Mit Schreiben vom 07. September 2022 haben Sie uns zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren in Sachen «Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung (Änderung des BVG)» eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Nach Rücksprache unter den Sozialpartnern nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

Die Arbeitgeber unterstützen die vorgeschlagene Verlängerung von Artikel 60b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) um weitere 4 Jahre.

1 Ausgangslage

Die Auffangeinrichtung BVG ist eine von den Sozialpartnern getragene Stiftung mit gesetzlichem Auftrag im Bereich der beruflichen Vorsorge. Sie hat unter anderem die Pflicht, sämtliche Freizügigkeitsguthaben, die an sie überwiesen werden, entgegenzunehmen, zu garantieren und zu verzinsen. Es handelt sich um Freizügigkeitsguthaben von Personen, die nach der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses – zum Beispiel infolge Kündigung – nicht sofort ein neues Arbeitsverhältnis antreten. Der Zeitraum bis zum Eingehen eines neuen Arbeitsverhältnisses ist dabei meist unklar bzw. unplanbar. Im Gegensatz zu anderen Freizügigkeitseinrichtungen darf die Auffangeinrichtung die Annahme von Guthaben nicht ablehnen («Kontrahierungszwang»). Faktisch tragen damit die Sozialpartner systemisch die Verantwortung, dass die Freizügigkeitsguthaben garantiert werden. Für die Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe werden sie weder entschädigt noch institutionell abgesichert.

Mit Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. September 2020 (AS 2020 3845) wurde der Auffangeinrichtung in Art. 60b für drei Jahre das Recht eingeräumt, Mittel aus dem Freizügigkeitsbereich zinslos und unentgeltlich bei der Bundestresorerie anzulegen («Nullzinskonto»). Neu- oder Ersatzanlagen sollen dabei nur möglich sein, wenn der aktuelle Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich unter 105 Prozent liegt. Zudem wird das Anlagevolumen auf maximal 10 Milliarden Franken beschränkt.

Die nun in Vernehmlassung gegebene Vorlage will dieses Recht, das andernfalls am 25. September 2023 auslaufen würde, um weitere vier Jahre verlängern. Diese Zeitspanne soll laut erläuterndem Bericht für eine Klärung der Fragen verwendet werden, «ob weiterhin eine Lösung notwendig ist, und wenn ja, welche Lösung angemessen ist» (Seite 3).

2 Beurteilung

Der Auffangeinrichtung kommt im System der beruflichen Vorsorge eine tragende Rolle zu. Per Ende September 2022 betreute die Auffangeinrichtung über die Hälfte aller Freizügigkeitskonten und fast 40 Prozent der gesamten Freizügigkeitsguthaben. Um ihrer Verantwortung gegenüber diesen Versicherten gerecht zu werden, muss sie eine Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich wenn immer möglich verhindern. Im Gegensatz zu einer klassischen Vorsorgeeinrichtung fehlt ihr in diesem Bereich faktisch jedwede Sanierungsmöglichkeit. Denn die Versicherten müssen die Auffangeinrichtung jederzeit verlassen können. Durch den Kontrahierungszwang bei gleichzeitiger Kapitalgarantie nimmt die Auffangeinrichtung gegenüber anderen Freizügigkeitseinrichtungen zudem eine Sonderstellung ein und verliert insbesondere in Zeiten von Negativzinsen einen Grossteil ihrer Risikofähigkeit. Aber auch in Zeiten (leicht) positiver Zinsen bleibt es für die Auffangeinrichtung wichtig, dass sie einen Teil ihrer Anlagen jederzeit risikoarm und liquide anlegen kann, ohne Verluste zu machen (Risikoreduktion).

Die starken Kurseinbrüche an den Finanzmärkten im Frühjahr / Sommer 2022 haben dazu geführt, dass der Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung den Deckungsgrad von 105 Prozent unterschritt. Die Auffangeinrichtung musste deshalb von der Nutzung der Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie Gebrauch machen. Allerdings hat sie das ihr eingeräumte Volumen nie vollständig und nur soweit ökonomisch sinnvoll genutzt. Insbesondere hat sie sichergestellt, dass sie andere Anlagegefässe einer Nutzung des Nullzinskontos bevorzugte, wenn dies aus Risikoüberlegungen vertretbar bzw. sinnvoll war.

Damit wird klar, dass die in Artikel 60b BVG eingeräumte Möglichkeit für die Auffangeinrichtung tatsächlich von Nutzen ist. Mit dem Nullzinskonto kann im Sinne einer *ultima ratio* verhindert werden, dass Freizügigkeitsguthaben langfristig mit einer negativen Rendite angelegt und gleichzeitig gegenüber den Versicherten vollständig und jederzeit garantiert werden müssen. Dieses Szenario ist auch in Zukunft trotz der aktuell gestiegenen Zinsen nicht vollständig auszuschliessen. Zudem ist die Gewährung des Nullzinskontos an klare Rahmenbedingungen geknüpft.

Das eigentliche Risiko einer Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich kann durch die Gewährung eines Nullzinskontos nur gelindert, nicht aber grundsätzlich verhindert werden. Insbesondere bei starken und langanhaltenden Markteinbrüchen ist eine Unterdeckung auch dann möglich, wenn ein Teil der Freizügigkeitsgelder risikolos und ohne Verzinsung angelegt werden kann. Die befristete Anlagemöglichkeit von Freizügigkeitsgeldern bei der Bundestresorerie gibt der Auffangeinrichtung deshalb zwar ein wertvolles und unter den gegebenen Umständen auch vertretbares Handlungsinstrument an die Hand. Es handelt sich dabei aber nur um eine kurzfristig bzw. teilweise wirksame Lösung.

Die im Zusammenhang mit der Einführung der bisherigen Lösung ins Leben gerufene Arbeitsgruppe unter Leitung des BSV hat denn auch, wie im erläuternden Bericht zu Recht festgehalten, in der zur Verfügung stehenden Zeit leider keine konkreten und praktisch umsetzbaren Empfehlungen aussprechen können. Dieses Zwischenergebnis darf hingegen nicht zum Schluss führen, dass keine Lösungen möglich sind. Die Auffangeinrichtung – und damit auch die Dachverbände der Sozialpartner – arbeitet mit Nachdruck an entsprechenden Vorschlägen. Sie hat der Sanierbarkeit des Freizügigkeitsbereichs auch in der strategischen Planung eine hohe Priorität eingeräumt. Da die angestrebten, nachhaltigen Lösungen aber Zeit benötigen – während die Kapitalmärkte weiterhin eine hohe Volatilität aufweisen – ist die Verlängerung der bisherigen Anlagemöglichkeit von Freizügigkeitsgeldern bei der Bundestresorerie eine sinnvolle und notwendige Massnahme.

3 Fazit

Aus vorgenannten Gründen unterstützen die Arbeitgeber die vorgeschlagene Verlängerung von Artikel 60b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) um weitere 4 Jahre.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Dr. Lukas Müller-Brunner
Mitglied der Geschäftsleitung

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

per Mail an:
joseph.steiger@bsv.admin.ch

Bern, 2. November 2022

Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung (Änderung des BVG), Verlängerung Nullzinskonto für die Auffangeinrichtung: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Die von den Dachverbänden der Sozialpartner getragene Stiftung «Auffangeinrichtung BVG» führt im Bereich der Freizügigkeitsgelder eine wesentliche Aufgabe durch. Denn sie hat die Pflicht, sämtliche Freizügigkeitsguthaben entgegenzunehmen, zu garantieren und zu verzinsen. Dies ist für alle in der 2. Säule versicherten Arbeitnehmenden von zentraler Bedeutung. Denn die Altersguthaben sind nur dann in einer Pensionskasse, wenn Arbeitnehmende ein laufendes Arbeitsverhältnis aufweisen. Während Auslandsaufenthalten, Familienpausen und/oder während der Arbeitslosigkeit sind die Versicherten darauf angewiesen, dass ihre Sparguthaben garantiert sind – und zwar kostengünstig und ohne Risiken.

Aufgrund der langen Negativzinsphase hat die Auffangeinrichtung seit Januar 2015 einen starken Zufluss von Freizügigkeitsgeldern verzeichnet. Die von der Auffangeinrichtung verwalteten Gelder haben sich in fünf Jahren fast verdoppelt – während sich private Anbieter mehr und mehr zurückzogen. Mittlerweile verwaltet die Auffangeinrichtung die Hälfte aller FZ-Konten mit einem Umfang von über 15 Milliarden Franken (fast 40 Prozent der gesamten FZ-Guthaben).

Im Gegensatz zu anderen Freizügigkeitseinrichtungen darf die Auffangeinrichtung die Annahme von Guthaben nicht ablehnen («Kontrahierungszwang»). Sie darf ausserdem von Gesetzes wegen nur Kontolösungen mit Kapitalschutz anbieten. Faktisch tragen damit die Sozialpartner systemisch die Verantwortung, dass die Freizügigkeitsguthaben garantiert werden. Für die Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe werden die Sozialpartner institutionell nicht abgesichert. Dies ist eine Besonderheit. So kann der Bund dem Sicherheitsfonds BVG – welcher ebenfalls von den Sozialpartnern getragen wird und gesetzliche Minimalaufgaben innerhalb der 2. Säule ausführt – gestützt auf Art. 59 Abs. 4 BVG zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen Darlehen gewähren.

Anders als bei der Erfüllung ihrer anderen Aufgabengebiete ist die Auffangeinrichtung für den Bereich der Freizügigkeit nicht sanierungsfähig. Deshalb verfolgt sie für die FZ-Gelder eine sehr vorsichtige Anlagestrategie und investiert in Anlagen mit sehr kurzfristiger Laufdauer. Aufgrund der Corona-Krise war (auch) die Auffangeinrichtung mit grossen Verwerfungen an den Finanzmärkten konfrontiert. Um die drohende Unterdeckung im FZG-Bereich zu verhindern, hat das Parlament auf Druck der Sozialpartner ein dringliches Bundesgesetz verabschiedet. Es ermöglicht der Auffangeinrichtung, FZ-Gelder bis zum Maximalbetrag von 10 Milliarden Franken bei der Bundestresorerie zinslos zu deponieren – sofern ihr Deckungsgrad unter 105 Prozent fällt. Die Auffangeinrichtung hat im Frühling 2022 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Aktuell ist es für sie ökonomisch nicht sinnvoll, weitere Gelder beim Bund zu deponieren.

Dennoch begrüsst der SGB die vom Bundesrat vorgeschlagene, befristete Verlängerung des Nullzinskontos. Auch wenn sich die finanzielle Lage der Auffangeinrichtung im Bereich der FZ-Gelder aufgrund der Zinswende mittelfristig wieder besser präsentiert. Gerade angesichts der sich eintrübenden Konjunkturaussichten bleibt es für die Auffangeinrichtung auch in Zeiten (leicht) positiver Zinsen wichtig, dass sie einen Teil ihrer Anlagen jederzeit risikoarm und liquide anlegen kann, ohne Verluste zu machen (Risikoreduktion).

Mittelfristig braucht es hingegen weitergehende Lösungen, um die FZ-Guthaben insgesamt besser zu schützen. Die gesamten FZ-Guthaben beliefen sich Ende 2021 auf 57 Milliarden Franken. Anders als ursprünglich geplant, dienen FZ-Konten nicht (mehr) nur als kurzfristige Überbrückung, wenn eine Anschlusslösung fehlt. Viele Konten werden über eine lange Zeitdauer geführt, ohne wieder in eine Pensionskasse integriert zu werden. Dies ist aus Sicht der Versicherten aus verschiedenen Gründen problematisch. So sind die Leistungen von FZ-Einrichtungen wesentlich schlechter als jene der Pensionskassen (keine Mindestverzinsung / kaum Verrentungsmöglichkeiten). Und Freizügigkeitsguthaben sind im Gegensatz zu den Vorsorgeguthaben in Pensionskassen nicht durch den Sicherheitsfonds geschützt. Seit 1995 haben aufgrund zweier Konkursfälle von Freizügigkeitseinrichtungen mehrere hundert Personen ihre Guthaben verloren bzw. nur gekürzt erhalten. Die EFK empfahl in ihrem Bericht 2016 deshalb auch, diese Gesetzeslücke zu schliessen. Schliesslich werden viele Versicherte von den Anbietern von FZ-Einrichtungen zunehmend aggressiv in sogenannte Wertschriftenlösungen gedrängt. Gemäss Umfrage des Vereins Vorsorge Schweiz VVS (Interessenvertreter Freizügigkeitsstiftungen und der Einrichtungen der Säule 3a) wurden Ende 2021 bereits über 15 Prozent der Gelder in Wertschriften angelegt. Auf diesen Wertschriftenlösungen tragen die Versicherten das Risiko mit, das Vorsorgekapital ist nicht gesichert. Gerade im laufenden Jahr dürften so Viele mit erheblichen Verlusten auf ihrem Vorsorgekapital betroffen sein. Der VVS geht auch davon aus, dass die Anzahl FZ-Einrichtungen in den nächsten Jahren stark zurückgehen wird und dass die verbleibenden Stiftungen hauptsächlich Anlagefonds anbieten werden anstatt Kontolösungen.

Es ist angesichts dieser Entwicklungen davon auszugehen, dass die Auffangeinrichtung bei der Führung von FZ-Konten auch in Zukunft eine wesentliche Rolle spielt – selbst wenn sich die Zinswende stabilisiert. Sofern diese gesetzliche Aufgabe weiterhin von der Auffangeinrichtung – und damit von den Sozialpartnern – durchgeführt werden soll, ist sie institutionell vom Bund abzusichern. Das aktuelle Umfeld zeigt, dass das Risiko der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich in eine Unterdeckung zu fallen durch die Gewährung eines Nullzinskontos

zwar gelindert, nicht aber grundsätzlich verhindert werden kann. Die Auffangeinrichtung – und damit auch die Dachverbände der Sozialpartner – arbeitet mit Nachdruck an entsprechenden Vorschlägen. Parallel braucht es Massnahmen, damit FZ-Guthaben konsequenter in die Vorsorgeeinrichtungen eingebracht und FZ-Guthaben geschützt werden. Beispielsweise könnten Vorsorgeeinrichtungen bei Neueintritten eine Bestätigung der Zentralstelle 2. Säule einfordern dürfen, dass keine weiteren FZ-Gelder vorhanden sind.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Gabriela Medici
Zentralsekretärin



Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Herr Joseph Steiger
Effingerstrasse 20
3003 Bern
joseph.steiger@bsv.admin.ch

Bern, 8. November 2022 sgv-Gf/ap

Vernehmlassungsantwort: Zinslose Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung verlängert (Änderung des BVG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 7. September 2022 haben Sie uns eingeladen, zur Verlängerung von Artikel 60b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) um weitere vier Jahre Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Die in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesrevision sieht eine einzige Änderung vor: Das am 25. September 2023 auslaufende Recht der Auffangeinrichtung BVG, Freizügigkeitsgelder bei der Bundestresorerie zinslos anlegen zu können, soll bis zum 25. September 2027 verlängert werden.

Was im Zeitpunkt der Vorbereitung der Vernehmlassung Sinn machte, erweist sich mittlerweile als überholt. Die erwartete Zinswende ist eingetreten und hat ein überraschend hohes Tempo angenommen. Innert kurzer Zeit hat die Schweizerische Nationalbank ihren Leitzins in zwei Schritten von minus 0,75 % auf plus 0,5 % erhöht. Die nach wie vor sehr hohen Inflationsraten in praktisch allen westlichen Industriestaaten und der jüngste Zinsentscheid der US-Notenbank FED deuten darauf hin, dass auch in der Schweiz weitere Zinssatzerhöhungen viel wahrscheinlicher sind als eine baldige Rückkehr zu Negativzinsen. Das hat für alle Anleger zur Folge, dass sowohl liquide Mittel als auch festverzinsliche Gelder wieder ertragsbringend angelegt werden können. Für die Auffangeinrichtung BVG besteht damit keine Notwendigkeit mehr, Gelder zinslos bei der Bundestresorerie parkieren zu können. Die Zeitspanne, die der Auffangeinrichtung BVG bleibt, um die beim Bund deponierten Gelder in ordentliche Anlagen zurückzuführen, ist ausreichend lang. Es besteht somit keine Notwendigkeit mehr, um das Sonderrecht der Auffangeinrichtung BVG zu verlängern. Der sgv beantragt daher, auf die vorgeschlagene Gesetzesrevision zu verzichten.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Kurt Gfeller
Vizedirektor