



Per E-Mail: Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 30. Januar 2025

**Änderung des Freizügigkeitsgesetzes: Altersguthaben schützen bei einem Austritt aus einem 1e-Plan
Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Privatassekuranz leistet mit den von ihr angebotenen Lösungen und Garantien einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität der zweiten Säule. Sie ist zudem stark in der Durchführung der zweiten Säule engagiert.

Der Schweizerische Versicherungsverband SVV schätzt die Gelegenheit, sich zur geplanten Änderung des Freizügigkeitsgesetzes äussern zu können, und legt im Folgenden seine Überlegungen und Anregungen dar.

I. Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

1. Spezifische Regelungen für Freizügigkeitsleistungen aus 1e-Plänen

Der SVV begrüsst vom Grundsatz her die Absicht, den spezifischen Eigenheiten von 1e-Vorsorgeplänen in Zusammenhang mit der «Zwangsliquidation» von Wertschriften in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Der angedachte Vorschlag ist jedoch unter administrativen bzw. verwaltungstechnischen Aspekten verbesserungsbedürftig.

2. Einbringung von Freizügigkeitsguthaben im Allgemeinen

Der SVV anerkennt die Problematik von pflichtwidrig nicht eingebrachten Austritts- bzw. Freizügigkeitsleistungen. Der vorgeschlagene Ansatz, wonach bei Untätigkeit der versicherten Person die Vorsorgeeinrichtung aktiv werden soll, ist jedoch nicht zielführend.

In erster Linie ist es Sache der versicherten Person, die Einbringung der Austritts- bzw. Freizügigkeitsleistung sicherzustellen. Für den Fall, dass eine versicherte Person ihrer Pflicht nicht nachkommt, wäre zu prüfen, ob es

Schweizerischer Versicherungsverband SVV

Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14 – CH-8002 Zürich – Zentrale +41 44 208 28 28 – svv.ch
Adrian Gröbli – adrian.groebli@svv.ch – Direktwahl +41 44 208 28 82

unter Effizienz- und Kostenaspekten nicht zielführender wäre, Freizügigkeitseinrichtungen stärker einzubinden (vgl. dazu nachfolgend Ziffer II.2, Ziffer II.4 und Ziffer II.5).

Sollte der Bundesrat dennoch an seinem Ansatz festhalten, der die Auferlegung zusätzlicher Pflichten auf die Vorsorgeeinrichtungen vorsieht, wäre es unerlässlich, wenigstens angemessene technische Lösungen bereitzustellen, wie etwa die Möglichkeit einer jederzeit zugänglichen, automatisierten Datenabfrage bei der Zentrale 2. Säule (Schnittstelle).

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Art. 3 Abs. 1^{bis} VE-FZG

Der SVV begrüsst die Verankerung der Informationspflicht auf Gesetzesstufe.

2. Art. 3 Abs. 1^{ter} VE-FZG

Grundsätzlich liegt es in der Verantwortung der versicherten Person, der neuen Vorsorgeeinrichtung die bisherige Vorsorgeeinrichtung bekanntzugeben. Kommt die versicherte Person dieser Pflicht nicht nach, soll die neue Vorsorgeeinrichtung gemäss Vorentwurf neu in eigener Regie Abklärungen tätigen müssen. Wie nachfolgend dargelegt, ist eine solche Vorgabe unter den gegebenen Umständen nicht praktikabel.

Eintrittsprozesse finden heute überwiegend digital statt. Dabei meldet der Arbeitgeber die neu zu versichernde Person zusammen mit den für die Versicherung notwendigen Angaben. Insofern fehlt es heute regelmässig an einem Prozess, in welchem die versicherte Person der Vorsorgeeinrichtung Angaben machen bzw. die Richtigkeit dieser Angaben schriftlich bestätigen könnte. Entsprechende Prozesse neu auf- bzw. umzusetzen wäre mit nicht unerheblichen Kosten verbunden, die unseres Erachtens nicht gerechtfertigt werden können.

Auch sieht die Bestimmung von Art. 3 Abs. 1^{ter} VE-FZG an sich nicht vor, dass die Vorsorgeeinrichtung eine schriftliche Bestätigung der Richtigkeit der Angaben verlangen könne, wie dies im erläuternden Bericht angeführt wird. Eine Überprüfungspflicht der neuen Vorsorgeeinrichtung in Bezug auf die Angaben des Versicherten ist in Art. 3 Abs. 1^{ter} VE-FZG zu Recht nicht vorgesehen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 3 Abs. 1^{ter} VE-FZG die Meldung «so bald wie möglich» vorzunehmen sei. Im Säumnisfall soll die Vorsorgeeinrichtung sich auf andere Weise informieren müssen. In der Regel ist jedoch die versicherte Person nicht in die Anmeldung involviert (s. oben). Entsprechend dürfte der Fall, dass eine Meldung durch die versicherte Person erfolgt, eine Ausnahme sein. Meldet der Arbeitgeber im Zuge der Anmeldung die bisherige Vorsorgeeinrichtung, so müsste dies ebenfalls genügen. Der Begriff «so bald wie möglich» ist unbestimmt und es wird der neuen Vorsorgeeinrichtung nicht möglich sein, zu prüfen, ab welchem Zeitpunkt die Meldung hätte vorgenommen werden sollen und – folglich – ab welchem Zeitpunkt sie sich auf andere Weise informieren müsste. Klar definierte Fristen wären unter Umständen vorteilhafter (z.B. «Innert 30 Tagen seit Eintritt bei der neuen Vorsorgeeinrichtung muss der neuen Vorsorgeeinrichtung durch die

versicherte Person oder deren Arbeitgeber mitgeteilt werden, bei welcher Vorsorgeeinrichtung die versicherte Person bisher versichert war»).

Der Vorschlag, wonach die neue Vorsorgeeinrichtung über eine Anfrage bei der Zentralstelle 2. Säule an die erforderlichen Informationen gelangen kann, würde zwingend voraussetzen, dass Vorsorgeeinrichtungen ein direkter und jederzeit zugänglicher (Online-)Zugriff auf die entsprechenden Daten eingeräumt würde. Dies wäre gesetzlich zu verankern. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Daten der Zentralstelle 2. Säule lediglich einmal pro Jahr aktualisiert werden (vgl. Art. 24a FZG). Dies hat zur Folge, dass die aktuelle Vorsorgeeinrichtung unter Umständen nur mit Verzögerung Kenntnis von der Existenz weiterer Vorsorge- bzw. Freizügigkeitsverhältnisse erlangt. Zudem dürfte auch der Koordinationsaufwand beträchtlich zunehmen, insbesondere falls in zulässiger Weise gleichzeitig mehrere Vorsorgeverhältnisse bestehen (z.B. Basis- und Kadervorsorge) oder falls Freizügigkeitsguthaben gestützt auf Art. 13 Abs. 1 FZG nicht eingebracht werden müssen. Auch gibt es versicherte Personen, die seit der Einführung von Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG die Vorsorgeeinrichtung nicht gewechselt haben und bei ihrem letzten Eintritt in eine Vorsorgeeinrichtung unter der alten Regelung nicht verpflichtet waren, ihr Freizügigkeitsguthaben einzubringen (vgl. Art. 12 Abs. 2 FZV in der bis zum 31. Dezember 2000 gültigen Fassung).

Ungeachtet des vorstehend Gesagten wäre in Betracht zu ziehen, Freizügigkeitseinrichtungen stärker in die Pflicht zu nehmen. Unter geltendem Recht haben Freizügigkeitseinrichtungen in der Regel kein Interesse, in Zusammenhang mit der Pflicht zur Einbringung der Freizügigkeitsleistung in eine Vorsorgeeinrichtung Abklärungen zu tätigen. Freizügigkeitseinrichtungen könnten aber gesetzlich dazu verpflichtet werden, ihren Versichertenbestand jährlich mit den bei der Zentralstelle 2. Säule geführten Informationen abzugleichen. Zeigt eine entsprechende Abfrage, dass ein Vorsorgenehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung versichert ist, hätte die Freizügigkeitseinrichtung die Übertragung des bei ihr geführten Freizügigkeitsguthabens zu veranlassen (vorbehältlich Art. 13 Abs. 1 FZG). Denkbar wäre es auch, Freizügigkeitseinrichtungen zu verpflichten, von ihren Vorsorgenehmern periodisch eine Bestätigung einzuholen, wonach keine Zugehörigkeit zu einer Vorsorgeeinrichtung besteht (Selbstdeklaration). Vorsorgeeinrichtungen sehen sich zudem mit einer Vielzahl von Eintritten konfrontiert. Bei jedem einzelnen Eintritt wären Nachforschungen in Zusammenhang mit der Existenz von Freizügigkeitsguthaben vorzunehmen, was den Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten deutlich erhöhen würde. Demgegenüber könnten Freizügigkeitseinrichtungen die entsprechenden Abklärungen losgelöst von einem spezifischen Geschäftsfall vornehmen, was eine verwaltungsmässig effizientere Lösung ermöglichen würde.

3. Art. 3a VE-FZG

3.1 Pflicht zur Übertragung auf eine Freizügigkeitseinrichtung

Die vorgeschlagene Möglichkeit, die Austrittsleistung bei einer Freizügigkeitseinrichtung zu «parkieren», erscheint aus den nachfolgenden Gründen nur bedingt geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen.

- **Kursverluste bei ungünstigem Zeitpunkt des Austritts**

Ein Austritt «zur Unzeit» kann weiterhin dazu führen, dass Kursverluste realisiert werden. Eine Kompensation dieser Verluste wäre lediglich durch eine Reinvestition der Vorsorgegelder in eine Freizügigkeitseinrichtung mit einer vergleichbaren Wertschriftenlösung resp. durch eine Übertragung der jeweiligen Ansprüche / Titel auf eine neue Freizügigkeitseinrichtung möglich.

- **Transaktionskosten der Wiederanlage**

Die erforderlichen Transaktionen bei einer Wiederanlage könnten das Vorsorgekapital durch zusätzliche Kosten unnötig mindern.

Vorschlag: Belassen der Austrittsleistung bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung

Der SVV erachtet es als zielführender, wenn die versicherte Person das Vorsorgekapital für eine begrenzte Zeit bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung belassen könnte. Das Vorsorgekapital könnte dabei weiterhin gemäss der ursprünglichen Anlagestrategie investiert bleiben.

Laut geltendem Recht ist die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet, die Austrittsleistung spätestens zwei Jahre nach dem Freizügigkeitsfall an die Stiftung Auffangeinrichtung zu überweisen, falls keine Instruktionen vorliegen (Art. 4 Abs. 2 BVG). An diese Regelung könnte problemlos angeknüpft werden, um der betroffenen Person das Recht einzuräumen, die Austrittsleistung während maximal zwei Jahren bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung zu belassen.

Die Möglichkeit, die Austrittsleistung bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung zu belassen, hätte nicht zur Folge, dass die betroffene Person weiterhin als aktiv versichert gilt. Sie würde vielmehr den Status einer ausgetretenen Person besitzen, bei der die (grundsätzlich fällige) Austrittsleistung noch nicht überwiesen wurde.

Die im erläuternden Bericht geäusserten Bedenken in Bezug auf Abgrenzungsfragen – insbesondere hinsichtlich einer möglichen Leistungspflicht – erübrigen sich, da die betroffene Person keine Versicherteneigenschaft mehr besitzt. Auch in administrativer Hinsicht ergeben sich aus Sicht der Vorsorgeeinrichtung keine besonderen Schwierigkeiten.

Vorteile des vorgeschlagenen Verfahrens

Der Verbleib der Austrittsleistung bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung bietet entscheidende Vorteile:

- Die Wertschriften müssen nicht unmittelbar veräussert werden, wodurch Kursverluste vermieden werden können.
- Die betroffene Person erhält die Möglichkeit, etwaige Verluste «auszusitzen» und von einer späteren Markterholung zu profitieren.

Dieser Ansatz ist eine pragmatische Lösung, um die Nachteile des derzeitigen Regimes zu minimieren, ohne erhebliche neue rechtliche oder administrative Hindernisse zu schaffen.

3.2 Zeitliche Beschränkung

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es sich um eine «Sonderlösung» handelt, ist die zeitliche Beschränkung der Möglichkeit zur vorübergehenden Einlage bei einer Freizügigkeitseinrichtung grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings ist zu beachten, dass ein Börsen- bzw. Konjunkturzyklus aus verschiedenen Phasen besteht, welcher in seiner Dauer stark variieren kann. Typischerweise dauert ein solcher Zyklus jedoch zwischen sieben und zehn Jahren. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob sich das gesetzgeberische Ziel mit einer vergleichsweise kurzen Dauer von zwei Jahren tatsächlich erreichen lässt. Zu prüfen wäre allenfalls, ob die Bestimmung noch mit einem entsprechenden Vorbehalt ergänzt werden könnte (z.B. «Die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung muss die Austrittsleistung nach Absatz 1 auf Anweisung der versicherten Person, spätestens aber zwei Jahre nach Eintritt des Freizügigkeitsfalles, an die neue Vorsorgeeinrichtung überweisen. Falls eine Desinvestition der dann investierten Austrittsleistung dazu führen würde, dass die Austrittsleistung einen tieferen Wert als die ursprünglich eingebrachte Austrittsleistung aufweist, kann die Desinvestition um maximal drei Jahre aufgeschoben werden.»).

3.3 Ausschluss von Personen, die wieder in eine 1e-Vorsorgeeinrichtung eintreten

Der Vorentwurf sieht vor, dass nur Personen, die nicht in eine 1e-Vorsorgeeinrichtung eintreten, die Möglichkeit der vorübergehenden Einlage bei einer Freizügigkeitseinrichtung nutzen können. Dies erscheint auf den ersten Blick logisch, berücksichtigt jedoch nicht, dass die 1e-Vorsorgelösung des neuen Arbeitgebers möglicherweise keine Anlagestrategie anbietet, die derjenigen des früheren Vorsorgeverhältnisses entspricht. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Möglichkeit der vorübergehenden Einlage bei einer Freizügigkeitseinrichtung nicht sämtlichen versicherten Personen offenstehen müsste, welche aus einer 1e-Vorsorgeeinrichtung ausscheiden.

4. Art. 4 Abs. 2^{bis} zweiter Satz und 2^{ter} VE-FZG

Aus den bereits dargelegten Gründen ist es nicht opportun, den Vorsorgeeinrichtungen zusätzliche Aufgaben zu überbürden. Denkbar wäre es hingegen, Freizügigkeitseinrichtungen zu verpflichten, periodisch (z.B. jährlich) zu prüfen, ob ein Vorsorgenehmer weiterhin keiner Vorsorgeeinrichtung angehört. Dies könnte beispielsweise durch eine (automatisierte) Datenbankabfrage bei der Zentralstelle 2. Säule oder durch das Einholen einer Deklaration des Vorsorgenehmers umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist Abs. 2^{ter} VE-FZG entsprechend zu streichen bzw. anzupassen.

5. Art. 11 Abs. 2 VE-FZG

Die Pflicht zur Einforderung der Austrittsleistung aus der früheren Vorsorgeeinrichtung oder Freizügigkeitseinrichtung sollte nicht den Vorsorgeeinrichtungen obliegen. Bereits nach geltendem Recht ist die frühere

Vorsorgeeinrichtung verpflichtet, die Austrittsleistung direkt an die neue Vorsorgeeinrichtung zu überweisen (vgl. Art. 3 Abs. 1 FZG). Gleiches gilt sinngemäss für Freizügigkeitseinrichtungen gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG.

Nach dem Gesetz haben die versicherten Personen die Pflicht, die Austrittsleistung entweder in die neue Vorsorgeeinrichtung oder – bei fehlender neuer Zugehörigkeit – an eine Freizügigkeitseinrichtung zu überweisen. Macht die versicherte Person beim Austritt in pflichtwidriger Weise keine Angaben zur weiteren Verwendung der Freizügigkeitsleistung, erfolgt nach frühestens sechs Monaten und spätestens nach zwei Jahren automatisch eine Übertragung an eine Freizügigkeitseinrichtung resp. an die Stiftung Auffangeinrichtung (Art. 4 Abs. 2 FZG).

Um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen zur Führung von Freizügigkeitsguthaben gegeben sind, sollte von den Freizügigkeitseinrichtungen verlangt werden, regelmässig zu prüfen, ob ihre Vorsorgenehmer zwischenzeitlich wieder einer Vorsorgeeinrichtung angehören. Eine solche Überprüfung könnte dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand für die Vorsorgeeinrichtungen, welche die im Vorentwurf vorgesehene Lösung mit sich bringen würde, zu reduzieren. Gleichzeitig würde so die konsequente Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sichergestellt.

III. Weitere Bemerkungen

1. Wertschriftensparen im Rahmen von Freizügigkeitslösungen

Gemäss Art. 13 Abs. 5 FZV besteht die Möglichkeit, das Vorsorgekapital in Form einer anlagegebundenen Sparlösung (Wertschriftensparen) bei einer Freizügigkeitseinrichtung weiterzuführen. Solche Wertschriftenlösungen ähneln den sogenannten 1e-Vorsorgeplänen, bei denen der Vorsorgenehmer im Rahmen der Vorgaben der Freizügigkeitseinrichtung eine Anlagestrategie auswählt. Das Anlagerisiko wird dabei vollständig vom Vorsorgenehmer getragen.

Pflicht zur Einbringung von Vorsorgekapital und mögliche Folgen

Tritt ein Vorsorgenehmer in eine Vorsorgeeinrichtung ein, schreibt das Gesetz gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG vor, dass das Vorsorgekapital von der Freizügigkeitseinrichtung in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden muss. Dies kann, abhängig von der Marktlage, dazu führen, dass Kursverluste auf Wertschriftenanlagen realisiert werden. Im Unterschied zu 1e-Vorsorgelösungen betrifft dies nicht nur das zusätzliche überobligatorische Altersguthaben, sondern auch den obligatorischen und den überobligatorischen Teil.

Bedeutung des Wertschriftensparens im Freizügigkeitsbereich

Gemäss Erhebungen des Vereins Vorsorge Schweiz (VVS) belief sich das von Freizügigkeitsstiftungen verwaltete Vorsorgekapital Ende 2023 auf rund 62 Milliarden Franken. Davon sind etwa 17 Prozent (10,5 Milliarden Franken) in Wertschriftenlösungen angelegt. Insgesamt haben sich rund 110'000 Vorsorgenehmer für diese Anlageform entschieden.

Zum Vergleich: 1e-Vorsorgeeinrichtungen versichern derzeit rund 46'000 Personen mit einem Vorsorgekapital von 9 Milliarden Franken. Diese Zahlen unterstreichen die wachsende Bedeutung des Wertschriftensparens innerhalb von Freizügigkeitslösungen.

Diskussion: Einführung einer Karenzfrist für Wertschriftensparen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die für 1e-Vorsorgepläne vorgesehene Karenzfrist nicht auch auf Wertschriftensparlösungen im Rahmen von Freizügigkeitseinrichtungen angewendet werden sollte. Eine Karenzfrist könnte die Notwendigkeit einer kurzfristigen Liquidation der Wertschriften bei einem Wechsel in eine Vorsorgeeinrichtung verringern und damit Kursverluste vermeiden.

Zusätzliche Herausforderungen durch die Vernehmlassungsvorlage

Die im Rahmen der Vernehmlassung vorgesehene Verpflichtung zur Einforderung nicht eingebrachten Freizügigkeitsguthaben könnte das Problem weiter verschärfen. In vielen Fällen könnte dies eine für den Vorsorgenehmer unerwartete Zwangsliquidation der Wertschriften erforderlich machen, was – abhängig vom Anlageumfeld – mit Verlusten verbunden sein kann. Zudem fragt sich, ob vor dem Hintergrund des Grundsatzes von Treu und Glauben und dem daraus resultierenden Gebot der schonenden Rechtsausübung sowie des Verhältnismässigkeitsgebots der Erlass einer starren Regelung, die keinen Ausnahmetatbestand definiert, angezeigt ist. Es mutet stossend an, wenn – obwohl Aussicht auf einen Aufschwung an den Anlagemärkten besteht – darauf beharrt würde, dass die Anlagen liquidiert werden müssen im Wissen darum, dass die versicherte Person einen Schaden erleidet, der sich (falls eine Aussicht auf einen Kursanstieg besteht) vermeiden liesse.

Empfehlung

Um den Besonderheiten des Wertschriftensparens im Freizügigkeitsbereich gerecht zu werden, ist es geboten, im Zuge der Gesetzesrevision die Einführung einer Karenzfrist zu prüfen. Dies könnte den Vorsorgenehmern mehr Flexibilität ermöglichen und die negativen finanziellen Folgen eines erzwungenen Verkaufs reduzieren. Zumindest ist nicht einzusehen, wieso versicherte Personen nur im Rahmen von 1e-Vorsorgelösungen, nicht aber auch im Rahmen von Freizügigkeitslösungen von einer Spezialregelung profitieren können sollen. Dies gilt umso mehr, als bei Freizügigkeitslösungen – anders als bei 1e-Vorsorgelösungen – häufig auch der obligatorische Teil des Altersguthabens in Wertschriften investiert wird, weshalb Anlageverluste hier deutlich schwerer wiegen. Insofern besteht auch ein höheres Schutzbedürfnis, als dies bei im Rahmen von 1e-Vorsorgelösungen geführten Altersguthaben der Fall ist.

2. Vorsorgeausgleich bei Scheidung

Ein weiteres Problem ergibt sich, wenn während der zweijährigen Karenzfrist ein scheidungsbedingter Vorsorgeausgleich durchgeführt werden muss. In solchen Fällen besteht für den ausgleichsberechtigten Ehegatten keine Möglichkeit, erlittene Anlageverluste auf den ihm zugesprochenen Anteil des Vorsorgeguthabens wieder wettzumachen. Dieses Szenario unterstreicht die Notwendigkeit, im Rahmen einer gesetzlichen Regelung auch Mechanismen zur Berücksichtigung solcher Verluste zu prüfen.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen oder Besprechung stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Moser'.

Jean-Philippe Moser

Leiter Ressort Versicherungsbranchen

Stellvertretender Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Gröbli'.

Adrian Gröbli

Leiter Bereich Lebensversicherung