

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