



20.056

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche
Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)
(Anlage von Geldern aus dem Freizügigkeitsbereich
der Auffangeinrichtung bei der Bundestresorerie)**

vom 1. Juli 2020

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Juli 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die vorgeschlagene dringliche 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 zinslos und unentgeltlich bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der zentralen Tresorerie des Bundes (Bundestresorerie) anzulegen. Damit kann die Auffangeinrichtung pandemiebedingte Verwerfungen an den Finanzmärkten und einen krisenbedingten Zufluss von Geldern besser verkraften.

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 aufgrund der pandemiebedingten Verwerfungen in einer schwierigen Situation. Seit der Einführung der Negativverzinsung durch die Schweizerische Nationalbank im Jahr 2015 steht sie vor der Herausforderung, trotz Negativzinsen den Nominalwert der Freizügigkeitsgelder weiterhin garantieren zu müssen. Infolge der Pandemie ist ihr Deckungsgrad gesunken, und ihre Schwierigkeiten könnten sich im Falle grosser Mittelzuflüsse aufgrund steigender Arbeitslosigkeit und von Schwankungen an den Finanzmärkten noch verschärfen.

Inhalt der Vorlage

Um die aktuell schwierige und womöglich noch schwieriger werdende Situation der Auffangeinrichtung zu entschärfen, soll sie für drei Jahre das Recht erhalten, Mittel aus dem Freizügigkeitsbereich zinslos und unentgeltlich bei der Bundestresorerie anzulegen. Neu- oder Ersatzanlagen sollen dabei nur möglich sein, wenn der aktuelle Deckungsgrad in diesem Bereich unter 105 Prozent liegt. Zudem wird das Anlagevolumen auf maximal 10 Milliarden Franken beschränkt. Während der dreijährigen Geltungsdauer der Änderung soll eine langfristige Lösung zur Behebung der strukturellen Grundprobleme der Auffangeinrichtung erarbeitet werden.

Botschaft

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Freizügigkeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber mehr als 21 330 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.

1.1.2 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 Freizügigkeitsgutha-

¹ SR 831.40

ben entgegennehmen, die an sie überwiesen werden. Im Gegensatz zu den Freizügigkeitseinrichtungen darf sie die Annahme von Guthaben nicht ablehnen.

Per Ende 2019 betreute die Auffangeinrichtung im Bereich Freizügigkeit 1,2 Millionen Kundinnen und Kunden, was rund 60 % aller Freizügigkeitskonten entspricht. Allerdings handelt es sich dabei vielfach um Personen mit kleinen Guthaben. Die Höhe der von der Auffangeinrichtung verwalteten Freizügigkeitsguthaben betrug Ende 2019 rund 12,7 Milliarden Franken. Zum Vergleich befanden sich auf den Freizügigkeitskonten (Konten in Form der reinen Spärlösung) der Banken gemäss Bankenstatistik per Ende 2018 rund 36,6 Milliarden Franken.

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

	2015	2017	2018	2019	Veränderung 17/18	Veränderung 18/19
Total in Mio. Fr.	52 360	54 590	54 700		+0,2 %	
Freizügigkeitskonten bei Banken						
– Summe in Mio. Fr.	36 272	37 123	36 650		–1,3 %	<i>Trend negativ²</i>
– Anzahl	741 067	755 287	k.A.			
Freizügigkeitspolice bei Versicherungen						
– Summe in Mio. Fr.	7 724	6 925	6 731		–2,8 %	<i>Trend negativ³</i>
– Anzahl	377 241	350 735	k.A.			
Freizügigkeitskonten bei Auffangeinrichtung						
– Summe in Mio. Fr.	8 364	10 532	11 319	12 697	+7,5 %	+12,2 %
– Anzahl	957 810	1 066 604	1 126 756	1 194 107		

Quellen: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2019 / Angaben der Auffangeinrichtung für 2019 / Bankenstatistik der SNB / Angaben der FINMA

1.1.3 Auswirkung der sinkenden Attraktivität der Freizügigkeitsgelder auf die Auffangeinrichtung

Mit der Einführung von Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Januar 2015 ist es für Finanzintermediäre weniger attraktiv geworden, Freizügigkeitsgelder entgegenzunehmen. Im Bereich der kurzfristigen Zinsen lag der einmonatige Liborsatz Ende April 2020 bei –0,722 %. Die Banken können sich demnach deutlich günstiger am Geldmarkt refinanzieren, als dies durch Spargelder, Freizügigkeitsgelder oder Säule-3a-Gelder möglich ist. Letztere Anlageformen

² Gemäss monatlicher Bankenstatistik, von der aber die kleinen Banken in der Schweiz nicht erfasst sind, hingegen auch die Liechtensteiner Banken.

³ Gemäss Auskunft der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) kann von einem Rückgang von 2,5 % bis 3,5 % ausgegangen werden.

weisen einen Zinssatz von Null oder etwas darüber auf. Sie dienen in erster Linie der Refinanzierung von Hypotheken. Zwar können die Banken im Hypothekarbereich weiterhin positive Zinssätze erwirtschaften – beispielsweise lag der durchschnittliche Zinssatz der publizierten fünfjährigen Festzinshypotheken Ende März 2020 bei 1,07 %⁴ –, doch dürfte in vielen Fällen der effektiv vereinbarte Zinssatz tiefer sein. Die Konkurrenz von Anbietern mit einem günstigeren Refinanzierungssatz nimmt zu. Die Marge der Banken erodiert. Die Annahme von Freizügigkeitsgeldern in Form von Freizügigkeitskonten ist für die Finanzintermediäre einschliesslich Versicherungen weniger attraktiv geworden.

Der Auffangeinrichtung sind 2019 per Saldo⁵ rund 1,38 Milliarden Franken Freizügigkeitsgelder zugeflossen. 2018 betrug der Zufluss noch knapp 800 Millionen Franken. Die Gelder auf den Freizügigkeitskonten bei den Banken nahmen 2018 (letzte Daten) um 474 Millionen Franken ab. Aufgrund der negativen Zinsen schwindet demnach das Interesse der Finanzdienstleister an Freizügigkeitsgeldern. Freizügigkeitseinrichtungen können Gelder ablehnen oder aber nur das sogenannte Wertschriftensparen anbieten. Beim Wertschriftensparen können die Anbieter vergleichsweise attraktive Gebühren erheben, und das Anlagerisiko trägt der Kunde oder die Kundin.

Zwischen 2015 und 2019 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. Das Wachstum im Bereich der Freizügigkeitskonten (in Form der reinen Sparlösung) findet demnach fast ausschliesslich bei der Auffangeinrichtung statt, und dies mit zunehmender Tendenz. Die Freizügigkeitspolen sind betragsmässig weniger relevant und in der Tendenz abnehmend. Auch hier manifestieren sich die langfristigen Folgen der Negativzinspolitik.

Der Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung gerät auch durch die sich infolge der Coronakrise verschlechternde wirtschaftliche Entwicklung⁶ unter Druck. Die rasch wachsende Arbeitslosigkeit weist darauf hin, dass die Freizügigkeitsgelder zunehmen könnten. Fliessen diese Gelder nicht in andere Freizügigkeitseinrichtungen, so dürfte der Zufluss in die Auffangeinrichtung deren Deckungsgrad senken und ihre Wertschwankungsreserven verwässern. Die Auffangeinrichtung kann – anders als Banken – nicht einfach auf lukrativere Formen des Freizügigkeitsgeschäfts wie das Wertschriftensparen 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 darf sie den Versicherten jedoch keine Negativzinsen belasten. Andererseits kann sie selbst aufgrund der aktuellen Negativzinssituation die Gelder nicht zinsfrei und sicher anlegen. Sie muss Risiken eingehen.

Die Auffangeinrichtung konnte die Negativzinsen auf ihren liquiden Mitteln (knapp 50 % des Anlagevermögens) in den vergangenen Jahren durch die Renditen auf den

⁴ Datenportal SNB, Tabellenangebot, Zinssätze, Publierte Zinssätze für Neugeschäfte.

⁵ Zuflüsse nach Abzug der Abflüsse.

⁶ Das SECO geht in diesem Jahr von einem um 6,7 % schrumpfenden Bruttoinlandsprodukt aus. Entsprechend erwartet das SECO einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bis 2021 auf 4,1 %. SECO, Medienmitteilung vom 23.4.20.

übrigen Anlageklassen kompensieren und ihren Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich sogar leicht erhöhen (2014: 108,0 %, 2019: 108,7 %). Sie muss jedoch hohe Bestände an Liquidität halten, da ihre Risikofähigkeit limitiert ist. Im März 2020 ist dieses Anlagerisiko deutlich sichtbar geworden. Der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung, der im Januar und Februar 2020 noch weiter angestiegen war, brach im März auf 101,6 % ein. Aufgrund der allgemeinen Stabilisierung der Finanzmärkte erholte er sich bis zum 28. April 2020 wieder auf 105,3 %. Die Schwankungen an den Finanzmärkten bleiben jedoch hoch und infolge der weiter anhaltenden wirtschaftlichen Krise kann jederzeit ein weiterer Einbruch stattfinden.

Gemäss der aktuellen Anlagestrategie ist der Stiftungsrat in einer solchen Situation gezwungen, umgehend risikoreduzierende Massnahmen zu ergreifen. Diese umfassen eine prozyklische Veräusserung risikobehafteter Anlagen (Aktien, Obligationen) und die Erhöhung der liquiden Mittel. Die Auffangeinrichtung kann die liquiden Mittel jedoch oft nur mit einem Negativzins anlegen. Auf der anderen Seite muss sie aber den Nominalwert der Guthaben der Versicherten garantieren. Selbst wenn die Massnahmen rechtzeitig ergriffen werden, droht der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich aufgrund der Verwässerung des Deckungsgrades infolge der zufließenden Geldmittel, der hohen Schwankungen an den Finanzmärkten und der Negativzinsen auf den liquiden Mitteln eine Unterdeckung.

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.

1.2 Geprüfte Alternativen

Um eine Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung zu verhindern, hat der Bundesrat verschiedene Lösungsvarianten geprüft. Diese zielen darauf ab, eine Belastung der Auffangeinrichtung durch Negativzinsen zu verhindern oder aber die Risikofähigkeit der Auffangeinrichtung zu erhöhen.

1.2.1 Eröffnung eines Girokontos bei der SNB

Der Stiftungsrat der Auffangeinrichtung hat wiederholt einen Zugang zum Girokonto-System der SNB gefordert. Konkret möchte er ein Girokonto bei der SNB eröffnen, welches nicht mit Negativzinsen belastet wird. Dadurch könnte die Auffangeinrichtung im Krisenfall ihre risikoträchtigen Anlagen (Aktien, allenfalls auch Obligationen) verkaufen (Risikoreduktionsstrategie) und die Liquidität zum Nullzins bei der SNB deponieren. Eine solche Lösung könnte den Deckungsgrad der Auffangeinrichtung stabilisieren. Dies wäre vor allem dann bedeutsam, wenn die SNB ihren Leitzins weiter senken würde. Für die SGK-N steht eine solche Lösung gemäss ihrem Schreiben vom 29. April 2020 an den Bundesrat im Vordergrund.

Ein Recht der Auffangeinrichtung auf Eröffnung eines Girokontos bei der SNB besteht gegenwärtig nicht und 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 Negativzinspolitik 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 möchten. Der Bundesrat hat daher diese Lösung nicht weiterverfolgt.

1.2.2 Erteilung einer Bundesgarantie auf das von der Auffangeinrichtung verwaltete Vorsorgekapital

Bei dieser Lösungsvariante würde der Bund für eine allfällige Unterdeckung der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich eine Garantie abgeben. Dadurch würde die Auffangeinrichtung eine höhere Risikofähigkeit aufweisen und sie 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. Eine solche Garantie stellt 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.

1.2.3 Weitere verworfene Lösungen

1.2.3.1 Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung

Die bisherige dynamische Anlagestrategie der Auffangeinrichtung hat sich in den letzten Jahren bewährt. Im April 2020 hat sich der Deckungsgrad wieder von den

Tiefstwerten im März erholt. Dennoch rechtfertigt es sich nicht, als Lösung die Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich in Betracht zu ziehen. Es 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. Die Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung ist zudem gesetzlich nicht vorgesehen.

1.2.3.2 Sicherheitsfonds BVG

Der Sicherheitsfonds kommt heute für die Verwaltungskosten der Auffangeinrichtung in Teilbereichen auf. Eine Finanzierung einer Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung durch den Sicherheitsfonds ist nicht vorgesehen und es besteht keine Möglichkeit, hierfür Beiträge zu erheben. Der Sicherheitsfonds steht zudem durch die Covid-19-Krise ebenfalls unter Druck und benötigt in den kommenden Jahren seine Mittel für die Gewährleistung der von ihm versicherten und finanzierten Leistungen.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Um die aktuelle Situation der Auffangeinrichtung zu entschärfen und der Gefahr einer weiteren Verschlechterung zu begegnen, soll mit der vorliegenden dringlichen Änderung des BVG der Auffangeinrichtung für die Dauer von drei Jahren das Recht eingeräumt werden, 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). Durch die Negativzinsen bei Geldmarktanlagen sind Freizügigkeitskonten für die Banken und Versicherungen unattraktiv geworden. Der Kontrahierungszwang der Auffangeinrichtung unterscheidet sie 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 in Kauf nehmen zu müssen. In ungünstigen Fällen 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. Allerdings könnte sich der Trend zur Eröffnung eines Freizügigkeitskontos bei der Auffangeinrichtung aufgrund der zinslosen Anlagemöglichkeit beim Bund noch verstärken (erhöhtes Sicherheitsgefühl; Argument für andere Freizügigkeitseinrichtungen, Kundinnen und Kunden abzulehnen). Die Auffangeinrichtung soll dank der befristeten Neuregelung ihre prozyklische Anlagestrategie fortführen und weiterhin Marktrisiken eingehen können, um von höheren Erträgen zu profitieren. Sie soll aber auch weiterhin im Falle eines Rückgangs der Finanzmärkte eine risikoreduzierende Strategie einleiten, bei der sie die risikoträchtigen Anlagen systematisch und deutlich

reduziert. Durch eine unverzinsliche Anlagemöglichkeit beim Bund kann sie diesen Prozess einfacher und weniger risikobehaftet vornehmen.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht vor, dass die Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie nur dann zum Tragen kommen soll, wenn der aktuelle Deckungsgrad der Auffangeinrichtung 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.⁷ Damit die 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 rasch umsetzbare Lösung einzig die Gewährung einer Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie. Gemäss Artikel 61 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005⁸ (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 durch eine Änderung des BVG eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne geschaffen werden kann, die es der Auffangeinrichtung erlaubt, Freizügigkeitsguthaben der zentralen Tresorerie anzuschliessen.

Aufgrund der Form des dringlichen Bundesgesetzes (vgl. Ziff. 4.3) ist diese Lösung befristet. Die Gesetzesänderung mittels Dringlichkeitsrecht erlaubt es, den aktuellen und sich möglicherweise noch vergrössernden Schwierigkeiten der Auffangeinrichtung rasch zu begegnen. Insbesondere die SGK-N hat den Bundesrat zu raschem Handeln aufgefordert (vgl. Ziff. 1.1.3). Auch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) fordert in ihrem jüngsten Tätigkeitsbericht 2019⁹, gesetzgeberische Anpassungen zur Lösung dieser Problematik in die Wege zu leiten. Das Eidgenössische Departement des Innern wird nach Verabschiedung des Gesetzes eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Sozialversicherungen und unter Einbezug der EFV einsetzen, welche langfristige Lösungen für den Freizügigkeitsbereich erarbeiten soll.

⁷ Der Schätzungsfehler beträgt gemäss Angaben der Auffangeinrichtung ungefähr $\pm 0,2\%$.

⁸ SR **611.0**

⁹ OAK BV, Tätigkeitsbericht 2019, S. 15 f.

1.4 Vernehmlassung

Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ ist ein Verzicht auf eine Vernehmlassung möglich, wenn aus dem Vernehmlassungsverfahren keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind.

Direkt betroffen von der vorgeschlagenen Lösung ist nur die Auffangeinrichtung. Deren Stiftungsrat hat in einem Schreiben vom 25. März 2020 den Bundesrat darum ersucht, für den Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung ein Nullzinskonto beim Bund oder bei der SNB zu gewähren. Die Position der Auffangeinrichtung ist somit bekannt. Die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind die Träger der Auffangeinrichtung und stellen deren Stiftungsrat. Somit sind auch die Positionen der Sozialpartner bekannt.

Zu erinnern ist auch daran, dass die SGK-N und die SGK-S vom Bundesrat ein entsprechend dringendes Vorgehen gewünscht haben.

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

Die hier beantragte Änderung des BVG ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt noch mit Strategien des Bundesrates abgestimmt. Weder die Legislaturplanung noch die Strategien des Bundesrates konnten die aktuelle Covid-19-Pandemie und deren Auswirkungen vorhersehen und berücksichtigen. Die Vorlage hat auch keine finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt werden müssten.

1.6 Verworfenne Revisionsideen

Aufgrund der Ergebnisse der rechtlichen Abklärungen durch die Verwaltung wurde die Schaffung der Rechtsgrundlage durch eine gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)¹² erlassene Notverordnung des Bundesrates verworfen.

1.7 Umsetzung

Die neue Gesetzesbestimmung ist unmittelbar anwendbar. Damit die Auffangeinrichtung kurzfristige Anlagen bei der Bundestresorerie unmittelbar nach Inkrafttre-

¹⁰ SR 172.061

¹¹ BBl 2020 1777

¹² SR 101

ten der Gesetzesänderung tätigen kann, wird die EFV (Bundestresorerie) mit der Auffangeinrichtung die Einzelheiten rechtzeitig aushandeln.

2 Erläuterungen zum Artikel

Die Anlagen, die die Auffangeinrichtung gestützt auf den neuen Artikel 60b bei der Bundestresorerie tätigen kann, werden von der EFV unentgeltlich verwaltet und nicht verzinst. Die Einzelheiten der Anlage und der Verwaltung regeln die EFV (Bundestresorerie) und die Auffangeinrichtung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. 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 würde dies beispielsweise in den Kantonen höhere Ergänzungsleistungen oder höhere Krankenkassenzuschüsse auslösen.

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

Die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Krise dürfte viele Menschen arbeitslos machen. Für diese Betroffenen ist es wichtig, dass sie ihr Vorsorgeguthaben der 2. Säule auf einem Freizügigkeitskonto in Form der reinen Sparlösung deponieren können, damit sie dieses bei Wiederaufnahme einer Tätigkeit wieder in eine Vorsorgeeinrichtung einbringen können. Einer stabilen Auffangeinrichtung kommt somit erhebliche Bedeutung für die Fortführung der Altersvorsorge zu, gerade auch für Menschen, die durch die Krise schwer getroffen werden. Solvenzprobleme der Auffangeinrichtung könnten zu einem Vertrauensverlust im Vorsorge- und Finanzbereich führen und damit die Krisenstimmung verstärken. Die vorgeschlagene Lösung soll einer solchen Entwicklung vorbeugen.

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. Artikel 165 BV ermächtigt das Parlament, Bundesgesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, dringlich zu erklären.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

4.3 Erlassform

Für die Vorlage wird die Form des dringlichen Bundesgesetzes gewählt. Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe a BV bedarf die Dringlicherklärung der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Die Gesetzesänderung soll der Auffangeinrichtung rasch ermöglichen, den krisenbedingten Zufluss von Geldern und höhere Schwankungen an den Finanzmärkten zu bewältigen. Insbesondere die SGK-N hat den Bundesrat zu raschem Handeln aufgefordert (vgl. Ziff.1.1.3). Damit die Massnahme rasch greifen kann, muss die rechtliche Grundlage von den Räten in der Herbstsession 2020 behandelt werden. Deshalb wird die Anwendung des Sonderverfahrens beantragt.

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 als Übergangslösung konzipiert und deshalb auf drei Jahre befristet. Sie bezweckt, bei der Auffangeinrichtung eine Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich zu verhindern. Eine stabile Auffangeinrichtung liegt im Interesse von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei stellt die vorübergehende Gewährung einer zinsfreien und unentgeltlichen Anlagemöglichkeit bei der EFV (Bundestresorerie) mit Blick auf eine rasche Umsetzung die vorteilhafteste Problemlösung dar (vgl. Ziff. 1.6). Die Einzelheiten der Anlagemöglichkeit sollen im Rahmen der Vorgaben aus der neuen Gesetzesbestimmung nach bewährtem Verfahren in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der EFV und der Auffangeinrichtung geregelt werden. Dies gewährleistet ein effizientes Vorgehen. Mit der beantragten Gesetzesänderung werden somit die Grundsätze des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹³ respektiert.

¹³ SR 616.1

