



Bern, 16. Oktober 2024

Änderung des Freizügigkeitsgesetzes Altersguthaben schützen bei einem Austritt aus einem 1e-Plan

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich Lohnanteile über dem anderthalbfachen oberen Grenzbetrag nach Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG¹) versichern und unterschiedliche Anlagestrategien anbieten, können ihren Versicherten beim Austritt den effektiven Wert des Vorsorgeguthabens mitgeben (Artikel 19a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993, FZG²). Die versicherte Person hat somit beim Austritt auch einen allfälligen Verlust aufgrund der gewählten Anlagestrategie zu tragen, nicht das Versichertenkollektiv. Wechselt die versicherte Person die Stelle, ist sie verpflichtet, das Vorsorgeguthaben auf die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers zu übertragen. Falls der neue Arbeitgeber keiner Vorsorgeeinrichtung mit 1e-Vorsorgeplan angeschlossen ist, kann diesfalls unter Umständen ein allfälliger Verlust selbst bei steigenden Börsenkursen nicht oder nur schwer wettgemacht werden.

Ständerat Josef Dittli reichte am 29. September 2021 die Motion 21.4142 ein, die in beiden Räten angenommenen wurde. Darin verlangt er, dass diese Versicherten die Möglichkeit erhalten, das Vorsorgeguthaben vorübergehend – für maximal zwei Jahre – auf eine Freizügigkeitseinrichtung statt an die neue Vorsorgeeinrichtung zu überweisen. Durch das Einbringen des Guthabens in eine ähnliche Anlagestrategie könnten die Verluste eher ausgeglichen werden.

Der Bundesrat schlägt eine Änderung des Freizügigkeitsgesetzes in diesem Sinne vor. Da es zahlreiche Möglichkeiten gäbe, einen «Verlust» zu definieren, und die Feststellung entsprechend mit grossem Aufwand verbunden wäre, soll auf dieses Kriterium verzichtet werden. Mit der Einführung von zusätzlichen Melde- und Einforderungspflichten für die Vorsorgeeinrichtungen soll sichergestellt werden, dass das Vorsorgeguthaben nach spätestens zwei Jahren tatsächlich an die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen wird.

¹ SR 831.40

² SR 831.42

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich Lohnanteile über dem vom Sicherheitsfonds garantierten Leistungsbereich³ versichern, können ihren Versicherten innerhalb eines Vorsorgeplans die Wahl zwischen unterschiedlichen Anlagestrategien ermöglichen (Art. 1e der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984, BVV 2⁴). Seit dem Inkrafttreten von Artikel 19a FZG⁵ am 1. Oktober 2017 können diese sogenannten 1e-Vorsorgepläne den Versicherten beim Austritt den effektiven Wert des Vorsorgeguthabens mitgeben. Diese Vorsorgeeinrichtungen müssen also nicht den Mindestbetrag gemäss der Berechnung nach Artikel 15 und 17 FZG weitergeben. Das gilt selbst dann, wenn so für die versicherte Person ein Verlust resultiert. Bei einem Stellenwechsel wird das gesamte Vorsorgeguthaben der versicherten Person (aus der Basisvorsorgeeinrichtung⁶ und dem 1e-Vorsorgeplan) in die Vorsorgeeinrichtung(en) des neuen Arbeitgebers übertragen, auch wenn der neue Arbeitgeber über keinen 1e-Vorsorgeplan verfügt. Dies kann dazu führen, dass ein Verlust realisiert werden muss. In der Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers garantiert die neue Vorsorgeeinrichtung das Vorsorgeguthaben und die versicherte Person trägt kein Verlustrisiko mehr. Dafür kann die versicherte Person nicht mehr selber über die Anlage ihres Guthabens bestimmen, sondern sie erhält einen jährlich vom Stiftungsrat festgesetzten Zins gutgeschrieben. Deshalb kann ein allfälliger Verlust in der neuen Vorsorgeeinrichtung nur schwer oder gar nicht wieder wettgemacht werden.

Im Jahr 2022 gab es 27 1e-Vorsorgeeinrichtungen mit etwa 44 000 Versicherten; das entspricht etwa 2% aller Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz. Somit verfügen noch relativ wenige Arbeitgeber über eine 1e-Vorsorgeeinrichtung und bei einem Stellenwechsel ist es deshalb gut möglich, dass der neue Arbeitgeber keinen entsprechenden Anschluss anbietet.

Die Hauptforderung der Motion 21.4142 besteht darin, diesen Versicherten die Möglichkeit zu geben, das Vorsorgeguthaben vorübergehend auf eine Freizügigkeitseinrichtung zu übertragen, um es dort in ähnliche Anlagestrategien wie bisher zu investieren und damit Verluste eher wieder gutmachen zu können. Da auch Freizügigkeitseinrichtungen nur den effektiven Wert des Vorsorgeguthabens weitergeben müssen, ist es allerdings auch möglich, dass in dieser Phase von maximal zwei Jahren der Verlust nicht ausgeglichen werden kann oder ein noch grösserer Verlust entsteht. Es liegt aber in der Verantwortung des Versicherten, aufgrund der Aufklärung und Beratung der Freizügigkeitseinrichtung über die Risiken der Anlagestrategie⁷ seine Risikofähigkeit abzuschätzen. Mit der Chance auf eine höhere Rendite (als die Verzinsung bei einer Vorsorgeeinrichtung) geht auch das Risiko von entsprechenden Verlusten einher.

³ Zurzeit Lohnbestandteile über Fr. 132 300; vgl. Art. 56 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BVG.

⁴ SR 831.441.1

⁵ AS 2017 5019

⁶ Gemeint ist die Vorsorgeeinrichtung oder -einrichtungen, welche die Lohnanteile bis zur Eintrittsgrenze zum 1e-Plan versichern.

⁷ Vgl. Art. 19a Abs. 2 FZV.

1.2 Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der beruflichen Vorsorge

Es stellt sich die Frage, ob die von der Motion geforderte Möglichkeit mit den Grundsätzen der beruflichen Vorsorge vereinbar ist.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird der versicherten Person die Möglichkeit gegeben, nur die Austrittsleistung aus der Basisvorsorgeeinrichtung auf die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen und die Austrittsleistung aus der 1e-Vorsorgeeinrichtung vorübergehend für 2 Jahre auf ein Freizügigkeitskonto zu überweisen. Im Übrigen wird sie gleich behandelt wie alle anderen Arbeitnehmenden ihres Arbeitgebers.

Es stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung⁸, da alle anderen Versicherten ihre gesamte Austrittsleistung in die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen müssen (Art. 3 Abs. 1 FZG). Eine Sondernorm rechtfertigt sich für Personen, die in einer 1e-Vorsorgeeinrichtung versichert sind, weil sie im Unterschied zu anderen Versicherten Verluste selber tragen müssen (Art. 19a Abs. 1 FZG). Damit dem Gleichbehandlungsgrundsatz genüge getan wird, ist allerdings darauf zu achten, dass es sich nur um eine vorübergehende Möglichkeit handelt: Die Betroffenen sollen während maximal zwei Jahren allfällige Verluste ausgleichen können. Nach Ablauf dieser Frist müssen sie die gesamte Austrittsleistung in die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen.

Es stellt sich ebenfalls die Frage nach der Einhaltung des Grundsatzes der Kollektivität.⁹ In der Botschaft zur Einführung von Artikel 19a FZG¹⁰ hatte der Bundesrat ausgeführt, dass zur Wahrung des Kollektivitätsprinzips nicht so viele Anlagestrategien angeboten werden dürfen, dass daraus praktisch eine Individualisierung der Vorsorgeguthaben der einzelnen Versicherten resultiert. Deshalb wurde die mögliche Anzahl Anlagestrategien auf zehn pro Vorsorgewerk beschränkt.¹¹ Durch die Möglichkeit, einen Teil der Austrittsleistung auf eine Freizügigkeitseinrichtung zu übertragen, wird dieser Teil der kollektiven Vorsorge entzogen. Die versicherte Person kann zwischen unzähligen Anlagestrategien wählen, was faktisch einer Individualisierung des Vorsorgeguthabens entspricht.

Aus diesen Gründen sieht die neue Regelung folgende Rahmenbedingungen vor (vgl. auch unten Ziffer 4):

- Die Austrittsleistung muss spätestens nach zwei Jahren an die zuständige Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden, d.h. sie darf nicht an den Versicherten ausbezahlt werden;
- sie darf nur auf eine Freizügigkeitseinrichtung überwiesen werden und nicht auf zwei;
- sie darf nicht wie übrige Freizügigkeitsguthaben fünf Jahre vor Erreichen des Referenzalters ausbezahlt werden;
- sie muss bei Eintritt eines Vorsorgefalles an die zuständige Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden.

Zusammenfassend ermöglicht es die Hinterlegung eines Teils der Austrittsleistung bei einer Freizügigkeitseinrichtung, die negativen Auswirkungen einer veränderten beruflichen Situation auf die zweite Säule für die betroffenen Personen für maximal zwei

⁸ Vgl. Art. 1f BVV 2.

⁹ Vgl. Art. 1c ff. BVV 2.

¹⁰ BBl 2015 1793, S. 1795 f.

¹¹ Vgl. Art. 1e Abs. 2 BVV 2.

Jahre zu mildern. Angesichts des vorübergehenden Charakters und der Tatsache, dass die Möglichkeit unterschiedslos allen Versicherten in 1e-Vorsorgeplänen zugänglich sein wird, welche in eine Vorsorgeeinrichtung wechseln, die keine Wahl der Anlagestrategie anbietet, kann die vorgeschlagene Lösung als mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Kollektivität vereinbar betrachtet werden.

1.3 Geprüfte Alternativen

1.3.1 Übertragung auf eine Freizügigkeitseinrichtung nur bei Verlust

Bei einem Stellenwechsel muss immer das gesamte Vorsorgeguthaben auf die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers übertragen werden. Die Motion will von diesem Grundprinzip abweichen, insbesondere wenn beim Austritt aus einem 1e-Vorsorgeplan ein Verlust realisiert werden müsste. Es wurde deshalb geprüft, die vorübergehende Übertragung des Teils des Vorsorgeguthabens aus dem 1e-Vorsorgeplan auf eine Freizügigkeitseinrichtung nur dann zuzulassen, wenn ein «Verlust» ausgewiesen wird. Allerdings wäre eine Definition, wann ein Verlust vorliegt, äusserst schwierig. Das Vorsorgeguthaben ändert sich nämlich nicht nur durch die Performance der jeweils gewählten Anlagestrategie. Es wird auch durch die Sparbeiträge fortlaufend weiter geöffnet. Zudem besteht die Möglichkeit, Einkäufe zu tätigen und damit das Vorsorgeguthaben zu erhöhen. Durch einen Wohneigentumsförderungsvorbezug kann das Vorsorgeguthaben gemindert werden, bei einer Rückzahlung erhöht. Auch bei einem Vorsorgeausgleich bei Scheidung kann das Guthaben erhöht oder vermindert werden. Die Berechnung eines Verlustes wäre somit äusserst schwierig und für die bisherige Vorsorgeeinrichtung mit grossem Aufwand verbunden. Die Vorsorgeeinrichtung könnte berechnen, dass entgegen der Ansicht des Versicherten kein Verlust vorliegt, oder dass entgegen der Ansicht der neuen Vorsorgeeinrichtung ein Verlust vorliegt. Es stellt sich die Frage, ob die Berechnung im Streitfall überprüft werden könnte, und falls ja, durch wen.

Aus diesen Gründen wird im vorliegenden Gesetzesentwurf die Möglichkeit der vorübergehenden Übertragung auf eine Freizügigkeitseinrichtung nicht auf diejenigen Fälle beschränkt, bei denen beim Austritt ein Verlust vorliegt. Die neue Möglichkeit soll grundsätzlich allen Versicherten offenstehen, welche aus einem 1e-Vorsorgeplan austreten und in eine Vorsorgeeinrichtung eintreten, die keine Wahl der Anlagestrategie anbietet.

1.3.2 Verbleib in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung

Es wurde auch geprüft, zuzulassen, dass das Vorsorgeguthaben während maximal zwei Jahren nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei der bisherigen 1e-Vorsorgeeinrichtung bleibt, bevor es auf die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers übertragen werden muss.

Eine Versicherung in der beruflichen Vorsorge setzt ein Arbeitsverhältnis voraus. Jeder Arbeitgeber muss eine (oder mehrere) eigene Vorsorgeeinrichtung(en) gründen oder einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung angeschlossen sein. Bei einem Stellenwechsel muss das Vorsorgeguthaben von der Vorsorgeeinrichtung des bisherigen Arbeitgebers auf die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers übertragen werden (Art. 3 Abs. 1 FZG).¹² Könnte das Vorsorgeguthaben nach dem Austritt im 1e-Vorsorgeplan des früheren Arbeitgebers bleiben, würde somit für einige wenige Versicherte

¹² Das Gesetz sieht lediglich in Artikel 47a BVG für ältere Arbeitslose zwingend vor, dass Vorsorgeguthaben bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung verbleiben können, wenn kein Arbeitsverhältnis mehr besteht.

ein Systemwechsel vollzogen, obwohl ein Anschluss über den neuen Arbeitgeber in der neuen Vorsorgeeinrichtung besteht und der Teil des Vorsorgeguthabens aus der Basisvorsorgeeinrichtung auf diese neue Einrichtung übertragen wird. Gleichzeitig wären in der alten Vorsorgeeinrichtung auf einmal Personen versichert, die nicht mehr über den angeschlossenen Arbeitgeber in der Vorsorgeeinrichtung versichert wären. Zudem würden sich Abgrenzungsfragen stellen, etwa bezüglich Leistungspflicht, falls innert dieser zwei Jahre ein Vorsorgefall eintritt.

Der administrative Aufwand wäre zudem nicht geringer als in der gewählten Lösung: Die Notwendigkeit der Meldung an die neue Vorsorgeeinrichtung würde bleiben (vgl. unten Ziffer 3). Ebenso müsste sichergestellt werden, dass das Guthaben nach spätestens zwei Jahren an die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen wird. Die Lösung wurde deshalb verworfen.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der beantragten Neuregelung wird die Motion 21.4142 erledigt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Personenfreizügigkeit ist eine der Grundfreiheiten der Europäischen Union (EU); allerdings können bestimmte Vorschriften über ergänzende Vorsorgesysteme die Mobilität behindern. Aufgrund dieser Feststellung hat der Rat der EU die Richtlinie 98/49/EG¹³ verabschiedet, die auch für die Schweiz gilt. Diese Richtlinie wurde 2014 durch eine zweite Richtlinie¹⁴ ergänzt, um die Mobilität von Arbeitnehmenden zwischen den EU-Mitgliedstaaten noch weiter zu erleichtern. Die Situation von Arbeitnehmenden, die innerhalb der Mitgliedstaaten zu- und abwandern, wird dadurch insbesondere in Bezug auf die Wahrung ergänzender Rentenansprüche verbessert. Wenn ein Arbeitsverhältnis endet und eine versicherte Person ein ergänzendes berufliches Vorsorgesystem in einem bestimmten Staat verlässt, müssen ihre Ansprüche geschützt werden. Der vorliegende Entwurf geht in die vom europäischen Gesetzgeber gewünschte Richtung, da er verhindern soll, dass die Versicherten einen Verlust ihres Vorsorgekapitals erleiden, wenn sie die Arbeitsstelle wechseln.

3 Grundzüge der beantragten Neuregelung

Personen, welche in einem 1e-Vorsorgeplan versichert sind, verfügen daneben über mindestens eine Basisvorsorgeeinrichtung. Das gesamte Vorsorgeguthaben musste bisher an die Vorsorgeeinrichtung(en) des neuen Arbeitgebers überwiesen werden (Art. 3 Abs. 1 FZG). Die Motion verlangt, dass beim Stellenwechsel von einem Arbeitgeber mit einem 1e-Vorsorgeplan zu einem Arbeitgeber ohne 1e-Vorsorgeplan die Austrittsleistung für diesen Teil der Vorsorge für bis zu zwei Jahre auf eine Freizügigkeitseinrichtung übertragen werden kann.

Die vorgeschlagene Lösung sieht in einem neuen Artikel 3a FZG vor, dass Versicherte bei einem Stellenwechsel von einem Arbeitgeber mit 1e-Vorsorgeeinrichtung zu einem Arbeitgeber ohne diese Vorsorgemöglichkeit die Austrittsleistung aus diesem Teil der

¹³ Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L vom 25.7.1998, S. 46.

¹⁴ Richtlinie 2014/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen, ABl. L 128 vom 30. April 2014, S. 1.

Vorsorge für maximal zwei Jahre ab Eintritt des Freizügigkeitsfalls auf eine Freizügigkeitseinrichtung übertragen lassen können. Die Möglichkeit steht allen betroffenen Versicherten offen, es muss nicht nachgewiesen werden, dass ein Verlust realisiert werden müsste. Das Guthaben aus der Basisvorsorgeeinrichtung wird hingegen wie bisher an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen.

Um sicherzustellen, dass das Guthaben spätestens nach Ablauf der zwei Jahre in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht wird, werden der übertragenden Vorsorgeeinrichtung Meldepflichten auferlegt: sie muss sowohl der Freizügigkeitseinrichtung als auch der neuen Vorsorgeeinrichtung die involvierten Einrichtungen und das Datum des Freizügigkeitsfalles melden. Dieselben Meldepflichten gelten für die bisherige Freizügigkeitseinrichtung, wenn die versicherte Person die Freizügigkeitseinrichtung innerhalb der zwei Jahre wechselt.

Tritt während der zwei Jahre, in denen das Vorsorgeguthaben auf der Freizügigkeitseinrichtung liegt, ein Vorsorgefall (Alter, Invalidität oder Tod) ein, wird nicht die Freizügigkeitseinrichtung leistungspflichtig, sondern die neue Vorsorgeeinrichtung. Die Austrittsleistung muss diesfalls an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden.

Mit der Umsetzung der Motion Dittli werden Vorsorgeguthaben auf Freizügigkeitseinrichtungen übertragen, die eigentlich in die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers gehören. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass das Guthaben auf dem Freizügigkeitskonto nach Ablauf der zwei Jahre immer noch einen Verlust ausweist, oder dass dieser sogar grösser geworden ist. Die versicherte Person hätte dann kein Interesse daran, das Vorsorgeguthaben übertragen zu lassen. Umso wichtiger ist es, sicherzustellen, dass möglichst viele Vorsorgeguthaben nach Ablauf der vorgesehenen Frist von zwei Jahren effektiv auf die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen werden. Die Versicherten müssen ihrer neuen Vorsorgeeinrichtung beim Eintritt bekanntgeben, wo sie bisher versichert waren. Kommen sie ihren Meldepflichten nicht nach, werden die Vorsorgeeinrichtungen neu verpflichtet, aktiv nach dem Guthaben der Versicherten zu suchen. Bereits heute gibt Artikel 11 Absatz 2 FZG den Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit, die Austrittsleistung von der vorherigen Vorsorgeeinrichtung oder der Freizügigkeitseinrichtung einzufordern; sie sind aber nicht dazu verpflichtet. In der Praxis überweisen viele Freizügigkeitseinrichtungen das Guthaben zudem nicht ohne Zustimmung der Versicherten. Neu werden die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, das Vorsorgeguthaben einzufordern, wenn die Versicherten ihrer Pflicht nicht nachkommen. Dies gilt nicht nur in Fällen des neuen Artikel 3a FZG, sondern für alle Vorsorgeverhältnisse. Es kommt nämlich bereits heute immer wieder vor, dass Freizügigkeitsguthaben – absichtlich oder unabsichtlich – nicht in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden. Es kann z.B. sein, dass beim Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung nicht das gesamte Guthaben übertragen werden muss, weil mehr Vorsorgeguthaben vorhanden ist, als für den vollständigen Einkauf in den neuen Vorsorgeplan möglich ist. Bei einem erneuten Stellenwechsel wird dann oftmals nicht mehr an den auf einem Freizügigkeitskonto liegenden überschüssenden Teil des Altersguthabens gedacht.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress des Freizügigkeitsgesetzes verweist noch auf Artikel 34^{quater} und Artikel 64 der alten Bundesverfassung¹⁵. Die Gesetzesänderung wird genutzt, um diesen zu aktualisieren. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung¹⁶ wurde Artikel 34^{quater} zu Artikel 113 BV. Artikel 64 aBV begründete die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Zivilrecht und wurde durch Artikel 122 BV ersetzt. Artikel 64 aBV wurde bei der Verabschiedung des Freizügigkeitsgesetzes in den Ingress aufgenommen, der Grund dafür in der Botschaft aber nicht weiter erläutert. Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Charakters des FZG ist eine Erwähnung von Artikel 122 BV aber nicht geeignet. Es wird deshalb neu nur noch auf Artikel 113 Absatz 1 BV verwiesen.

Artikel 3 Absatz 1^{bis} und Absatz 1^{ter} FZG

Absatz 1^{bis}: Die Versicherten sind bereits heute aufgrund von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 3. Oktober 1994¹⁷ (FZV) verpflichtet, der bisherigen Vorsorgeeinrichtung vor dem Austritt bekannt zu geben, an welche neue Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die Austrittsleistung überwiesen werden soll. Dies wird neu auf Gesetzesstufe verankert, die Verordnungsbestimmung kann in der Folge aufgehoben werden.

Absatz 1^{ter}: Neu werden die Versicherten analog zu Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG verpflichtet, der neuen Vorsorgeeinrichtung beim Eintritt zu melden, bei welcher Vorsorgeeinrichtung sie bisher versichert waren. Die Vorsorgeeinrichtung kann verlangen, dass die Versicherten die Richtigkeit der Angaben schriftlich bestätigen. Falls die Versicherten der neuen Vorsorgeeinrichtung nicht melden, in welcher Vorsorgeeinrichtung sie bisher versichert waren, muss diese neu eigene Abklärungen zu treffen, ob Vorsorgeguthaben vorhanden ist. Auf welche Weise sie die Informationen einholt, ist der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung überlassen. Es bestehen heute bereits verschiedene Möglichkeiten: Zu denken ist insbesondere an eine Anfrage bei der Zentralstelle 2. Säule, an welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen jährlich alle Versicherten melden müssen (Art. 24a FZG). Der Bundesrat wird die Verordnungsbestimmungen (Art. 19a^{bis} ff. FZV) entsprechend anpassen. Allenfalls könnten auch andere Kanäle genutzt werden, etwa die neue Plattform «BVG-Match», welche die Stiftung Auffangeinrichtung BVG aufbaut.

Artikel 3a FZG Vorübergehende Einlage bei einer Freizügigkeitseinrichtung

Absatz 1 umschreibt den Grundsatz, dass Versicherte, die aus einer Vorsorgeeinrichtung mit 1e-Vorsorgeplan austreten und in eine neue Vorsorgeeinrichtung ohne diese Möglichkeit der Wahl der Anlagestrategie eintreten, die Austrittsleistung aus dem 1e-Vorsorgeplan auf eine Freizügigkeitseinrichtung übertragen können. Somit wird zu diesem Zeitpunkt lediglich das Guthaben aus der Basisvorsorgeeinrichtung an die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen. Artikel 12 FZV ist nicht anwendbar, d.h. die gesamte

¹⁵ BS 1 3; AS 1973 429.

¹⁶ SR 101; in Kraft seit dem 1. Januar 2000.

¹⁷ SR 831.425

Austrittsleistung aus dem 1e-Vorsorgeplan darf nur auf eine einzige Freizügigkeitseinrichtung und nur auf ein einziges Freizügigkeitskonto (bzw. eine einzige Freizügigkeitspolice) übertragen werden.

Die Übertragung auf eine Freizügigkeitseinrichtung im Sinne der Bestimmung ist nur dann möglich, wenn die versicherte Person eine neue Anstellung hat und weiss, dass die neue Vorsorgeeinrichtung nicht über einen 1e-Vorsorgeplan verfügt. Andernfalls muss die Austrittsleistung gemäss den allgemeinen Regeln nach Artikel 4 Absatz 1 FZG auf eine Freizügigkeitseinrichtung (oder auf Wunsch auf zwei Freizügigkeitseinrichtungen) übertragen und bei Stellenantritt nach Artikel 3 Abs. 1 FZG an die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen werden, unabhängig davon, ob diese einen 1e-Vorsorgeplan anbietet oder nicht. Da die Vorsorgeeinrichtung die Austrittsleistung frühestens nach sechs Monaten an die Stiftung Auffangeinrichtung BVG überweisen darf (Art. 4 Abs. 2 FZG), hat die versicherte Person etwas Zeit, mit der Übertragung des Guthabens auf eine Freizügigkeitseinrichtung zuzuwarten, falls sie beim Austritt nicht direkt eine neue Stelle antritt. Allerdings sind die Fristen nach Absatz 2 zu beachten.

Absatz 2 gibt den zeitlichen Rahmen vor: das Vorsorgeguthaben aus dem 1e-Vorsorgeplan muss nach spätestens zwei Jahren auf die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen werden. Die Frist beginnt mit dem Eintritt des Freizügigkeitsfalles zu laufen, also mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Würde auf den Zeitpunkt der Übertragung des Vorsorgeguthabens auf die Freizügigkeitseinrichtung abgestellt, könnte die Nichtübertragung auf die zuständige Vorsorgeeinrichtung aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 FZG auf bis zu vier Jahre ausgedehnt werden (zwei Jahre bei der alten Vorsorgeeinrichtung plus zwei Jahre bei der Freizügigkeitseinrichtung). Eine derart weitgehende Aushöhlung der Grundsätze der beruflichen Vorsorge (siehe oben Ziffer 1.2) ist zu vermeiden.

Die versicherte Person kann während der zwei Jahre jederzeit die Übertragung der Austrittsleistung auf die neue Vorsorgeeinrichtung verlangen. Nach Ablauf der zwei Jahre muss die Freizügigkeitseinrichtung die Übertragung auslösen. Ein Auftrag von Seiten der versicherten Person oder deren Zustimmung ist diesfalls nicht notwendig, zumal die Freizügigkeitseinrichtung über die notwendigen Angaben verfügt (vgl. Abs. 3).

Es wird zudem klargestellt, dass eine Auszahlung des Guthabens an die versicherte Person nicht zulässig ist, in Abweichung von Artikel 16 Absatz 1 FZV.

Absatz 3: Die versicherte Person meldet der bisherigen Vorsorgeeinrichtung sowohl die neue Vorsorgeeinrichtung, an welche die Austrittsleistung aus der Basisvorsorgeeinrichtung übertragen wird, als auch die Freizügigkeitseinrichtung, an welche die Austrittsleistung aus dem 1e-Vorsorgeplan vorübergehend übertragen werden soll (aufgrund von nArt. 3 Abs. 1^{bis} und Art. 4 Abs. 1 FZG). Der bisherigen 1e-Vorsorgeeinrichtung werden neben den bereits heute bestehenden Meldepflichten einige zusätzliche auferlegt:

- Sie meldet der neuen Vorsorgeeinrichtung, dass sie die Austrittsleistung aus dem 1e-Vorsorgeplan an eine Freizügigkeitseinrichtung überweist und gibt an, um welche Freizügigkeitseinrichtung es sich handelt. Zudem gibt sie das Datum des Freizügigkeitsfalles an.

- Sie meldet der Freizügigkeitseinrichtung, dass es sich um eine Austrittsleistung aus einem 1e-Vorsorgeplan handelt. Zudem meldet sie ihr die neue Vorsorgeeinrichtung, an welche die Austrittsleistung übertragen werden muss, sowie das Datum des Freizügigkeitsfalles.

Mit den zusätzlichen Meldepflichten der 1e-Vorsorgeeinrichtung soll sichergestellt werden, dass das Guthaben zwei Jahre nach dem Freizügigkeitsfall auch tatsächlich in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht wird, zumal alle Akteure über die notwendigen Informationen verfügen. Das ist zwar mit einem gewissen administrativen Aufwand für die Vorsorgeeinrichtungen verbunden. Dieser muss jedoch in Kauf genommen werden, um sicherzustellen, dass das Guthaben nur für die beschränkte Zeit auf die Freizügigkeitseinrichtung übertragen wird.

Wechselt die versicherte Person innerhalb der zwei Jahre den Arbeitgeber und damit die Vorsorgeeinrichtung erneut, muss die zu jenem Zeitpunkt zuständige Vorsorgeeinrichtung in Anwendung des neuen Artikel 3a Absatz 3 wiederum die nächste Vorsorgeeinrichtung sowie die Freizügigkeitseinrichtung über den Wechsel informieren, indem sie dieselben Meldungen weitergibt.

Absatz 4: Wechselt die versicherte Person innerhalb der zwei Jahre die Freizügigkeitseinrichtung, muss die bisherige Freizügigkeitseinrichtung die Informationen nach Absatz 3 Buchstabe b an die neue Freizügigkeitseinrichtung weiterleiten. Dadurch wird sichergestellt, dass die neue Freizügigkeitseinrichtung weiss, dass es sich um ein besonderes Vorsorgeguthaben i.S.v. Artikel 3a FZG handelt, und dass das Guthaben zwei Jahre nach dem Freizügigkeitsfall an die zuständige Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden muss.

Ausserdem muss die bisherige Freizügigkeitseinrichtung der zuständigen (neuen) Vorsorgeeinrichtung den Wechsel des Versicherten in eine neue Freizügigkeitseinrichtung mitteilen, damit diese gegebenenfalls nach Ablauf der zwei Jahre die Leistung von der neuen Freizügigkeitseinrichtung einfordern kann.

Absatz 5: Gibt die versicherte Person innert zwei Jahren die Erwerbstätigkeit beim neuen Arbeitgeber auf und nimmt keine neue unselbständige Erwerbstätigkeit auf, welche eine obligatorische Versicherungspflicht in der zweiten Säule auslösen würde, entsteht ein Freizügigkeitsfall. Um zu vermeiden, dass das Vorsorgeguthaben zusätzlich gesplittet wird, kann das Vorsorgeguthaben aus der Basisvorsorge diesfalls nur auf eine weitere Freizügigkeitseinrichtung übertragen werden. Damit wird die versicherte Person gleichgestellt wie alle anderen Versicherten (vgl. Art. 12 FZV), sie verfügt dann über maximal zwei Freizügigkeitskonten (bzw. -policen).

Absatz 6: Für den Fall, dass innerhalb der zwei Jahre ein Vorsorgefall (Alter, Invalidität oder Tod) eintritt, wird klargestellt, dass nicht die Freizügigkeitseinrichtung leistungspflichtig wird, sondern die neue Vorsorgeeinrichtung. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 4 Absatz 2^{bis} und Artikel 11 Absatz 2 FZG:¹⁸ Die Pflicht zur Übertragung der Austrittsleistung aus der bisherigen Vorsorgeeinrichtung bzw. aus der Freizügigkeitseinrichtung besteht selbst dann noch, wenn in der Zwischenzeit ein Vorsorgefall eingetreten und die versicherte Person ihrer Meldepflicht nicht nachgekommen ist. Die Austrittsleistung hätte grundsätzlich beim Stellenwechsel in vollem Umfang auf die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen werden müssen. Nur

¹⁸ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C_790/2007 vom 5. Juni 2008 (betreffend Invalidenleistungen) und Urteil 9C_169/2012 vom 4. Februar 2013 (betreffend Hinterlassenenleistungen).

durch die Ausnahmeregelung von Absatz 1 konnte ein Teil vorübergehend auf die Freizügigkeitseinrichtung übertragen werden. Entsprechend muss die Freizügigkeitseinrichtung die Austrittsleistung an die Vorsorgeeinrichtung überweisen, damit diese ihre reglementarischen Leistungen erbringen kann.

Artikel 4 Absatz 2^{bis} zweiter Satz und Absatz 2^{ter} FZG

Absatz 2^{bis} übernimmt dieselbe Formulierung wie Artikel 3 Absatz 1^{bis} FZG («müssen melden»). Ansonsten ändert sich die Bestimmung nicht.

Absatz 2^{ter}: Analog Artikel 3 Absatz 1^{ter} FZG (siehe oben) muss die Vorsorgeeinrichtung auch nach Altersguthaben aus Freizügigkeitseinrichtungen suchen, wenn die Versicherten ihrer Meldepflicht nicht nachkommen. Es kann dazu im Übrigen auf die Erläuterungen zu Artikel 3 Absatz 1^{ter} FZG verwiesen werden.

Artikel 11 Absatz 2 FZG

Bereits heute bleiben Vorsorgeguthaben oftmals in der Freizügigkeitseinrichtung, obwohl sie eigentlich auf die aktuelle Vorsorgeeinrichtung übertragen werden müssten. Schon in der Botschaft zum Freizügigkeitsgesetz¹⁹ wurde ausgeführt, dass der Vorsorgenehmer nicht frei darüber entscheiden kann, wie er beim Wechsel der Vorsorgeeinrichtung seinen Vorsorgeschutz fortführen will; seine Austrittsleistung ist der neuen Vorsorgeeinrichtung zu überweisen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG). Dies bedeutet für den Vorsorgenehmer den besten Vorsorgeschutz, insbesondere gegen die Risiken Tod und Invalidität. Der Gedanke der Anlage der Vorsorgegelder bei Vorsorgeeinrichtungen entspricht dem Grundkonzept der beruflichen Vorsorge.

Mit Einführung des neuen Artikel 3a FZG wird zusätzlich Vorsorgeguthaben auf Freizügigkeitseinrichtungen übertragen, das nach dem System der beruflichen Vorsorge eigentlich in eine Vorsorgeeinrichtung gehören würde. Möglicherweise kann der Verlust in den zwei zusätzlichen Jahren nicht ausgeglichen werden oder wird sogar noch grösser. Diesfalls hätte die versicherte Person allenfalls kein Interesse daran, das Guthaben auf die Vorsorgeeinrichtung zu übertragen. Aus diesen Gründen ist es wichtig sicherzustellen, dass dieser Teil des Vorsorgeguthabens spätestens nach Ablauf der Frist von zwei Jahren in die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers eingebracht wird. Diese Regelung entspricht der Motion.

Artikel 11 Absatz 2 FZG ist heute als «kann-Vorschrift» ausgestaltet: die Vorsorgeeinrichtung kann die Austrittsleistung aus früheren Vorsorgeverhältnissen für Rechnung der Versicherten einfordern, sie muss aber nicht. Viele Vorsorgeeinrichtungen bleiben deshalb untätig bzw. fordern die Austrittsleistung erst ein, falls ein Vorsorgefall eintritt. Zudem überweisen viele Vorsorge- bzw. Freizügigkeitseinrichtungen das Vorsorgeguthaben nur dann, wenn die versicherte Person zustimmt. Gesetzlich besteht hingegen eine Pflicht, das Guthaben in die Vorsorgeeinrichtung zu überweisen, sowohl bei einem direkten Wechsel aus einer anderen Vorsorgeeinrichtung (Art. 3 Abs. 1 FZG), als auch, wenn das Vorsorgeguthaben bei einer Freizügigkeitseinrichtung liegt (Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG). Um sicherzustellen, dass die Austrittsleistungen von Vorsorgeeinrichtungen und Freizügigkeitseinrichtungen auf die aktuelle Vorsorgeeinrichtung übertragen werden, wird Artikel 11 Absatz 2 FZG deshalb geändert: Ist Vorsorgeguthaben vorhanden und überweist die frühere Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die Austrittsleistung

¹⁹ BBl 1992 III 533, S. 582 f.

nicht, muss die neue Vorsorgeeinrichtung das Guthaben einfordern. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Einverständnis der versicherten Person nicht notwendig ist. Dies ergibt sich zwar wie erwähnt bereits heute implizit aus den Artikeln 3 und 4 FZG, gemäss welchen Vorsorgeguthaben jeweils an die zuständige Vorsorgeeinrichtung übertragen werden muss. In der Praxis werden Vorsorgeguthaben aber trotzdem oftmals nur mit ausdrücklichem Einverständnis der Versicherten überwiesen. Damit die neue Bestimmung Wirkung entfalten kann, wird deshalb ausdrücklich klar gestellt, dass ein solches Einverständnis nicht notwendig ist.

5 Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen haben keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden. Hingegen fallen für die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen durch die Melde- und Einforderungspflichten zusätzliche Verwaltungskosten an. Diese sind aber in Kauf zu nehmen, damit sichergestellt werden kann, dass die Guthaben an die zuständigen Vorsorgeeinrichtungen übertragen werden, und damit die neue Bestimmung nicht dazu führt, dass vermehrt Vorsorgeguthaben auf Freizügigkeitseinrichtungen bleiben, die eigentlich der Weiterführung des Vorsorgeschatzes dienen sollte.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des Freizügigkeitsgesetzes stützt sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung. Die vorgeschlagene Regelung ist verfassungskonform ausgestaltet.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999²⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) am 1. Juni 2002 nimmt die Schweiz am von der EU eingeführten System zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit teil. In diesem Rahmen wendet die Schweiz die Verordnung (EG) Nr. 883/2004²¹ sowie die Verordnung (EG) Nr. 987/2009²² an (vgl. Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit). Das Gleiche gilt für die Beziehungen zwischen der Schweiz und den anderen EFTA-Staaten im Rahmen des Übereinkommens vom 4. Januar 1960²³ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (vgl. Anhang K Anlage 2 des EFTA-Abkommens).

²⁰ SR 0.142.112.681

²¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in der für die Schweiz nach Anhang II zum FZA jeweils verbindlichen Fassung (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.1) sowie in der für die Schweiz gemäss Anhang K Anlage 2 zum EFTA-Übereinkommen jeweils verbindlichen Fassung.

²² Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in der für die Schweiz nach Anhang II zum FZA jeweils verbindlichen Fassung (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.11) sowie in der für die Schweiz gemäss Anhang K Anlage 2 zum EFTA-Übereinkommen jeweils verbindlichen Fassung.

²³ SR 0.632.31

Ebenfalls anwendbar im Rahmen von Anhang II zum FZA bzw. Anhang K Anlage 2 des EFTA-Abkommens ist die Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998²⁴ zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (vgl. Ziff. 2 des Berichts).

Die erwähnten EU-Verordnungen beziehen sich nur auf die Minimalvorsorge gemäss BVG und sind deshalb vorliegend nicht massgeblich. Die Richtlinie 98/49 EG, die im Gegensatz zur Richtlinie 2014/50/EU auch auf die Schweiz anwendbar ist, betrifft hingegen die von den Vorschriften dieser EU-Verordnungen nicht erfassten Bereiche der beruflichen bzw. betrieblichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, konkret den überobligatorischen Teil. Sie stellt Mindestanforderungen auf, damit Rentenansprüche, die in einem solchen System erworben wurden, aufrechterhalten bleiben, die Auslandszahlung solcher Renten gewährleistet wird und bei Entsendungen sowohl Deckungslücken als auch Doppelerfassungen vermieden werden. Die schweizerischen Regelungen erfüllen die Anforderungen der Richtlinie. Die vorliegende Revision führt nicht zu Änderungen, welche die Vereinbarkeit mit der Richtlinie in Frage stellen würden.

Kein anderes internationales Regelwerk, an das die Schweiz gebunden ist, bezieht sich speziell auf den Gegenstand dieses Gesetzesentwurfs. Daher kann davon ausgegangen werden, dass er mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar ist.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegenden Änderungen des FZG erfolgen demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Vorentwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Hingegen kann Artikel 1 Absatz 2 FZV aufgehoben werden, da die Bestimmung ins Gesetz überführt wird. Zudem werden die Artikel 19a^{bis} ff. FZV überprüft und angepasst, um sicherzustellen, dass die Vorsorgeeinrichtungen Einsicht in das Register der Zentralstelle 2. Säule des Sicherheitsfonds BVG erhalten.

6.5 Datenschutz

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stellt datenschutzrechtlich kein Problem dar.

²⁴ Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, in der für die Schweiz gemäss Anhang II Abschnitt A Ziff. 5 FZA bzw. Anhang K Anlage 2 Abschnitt A Ziff. 5 EFTA-Übereinkommen jeweils verbindlichen Fassung.