



**Freizügigkeitsgesetz und
Gesetz über die berufliche Vorsorge.
Verminderte Garantie bei der Wahl gewisser
Anlagestrategien durch den Versicherten und
Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei
Vernachlässigung der Unterhaltspflicht**

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf

24. Oktober 2012

Übersicht

Die Vorlage enthält zwei inhaltlich voneinander unabhängige Teile, die aus Verfahrensgründen zusammen unterbreitet werden.¹

Teil I sieht eine Änderung der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit vom 17. Dezember 1993 (nachfolgend Freizügigkeitsgesetz oder FZG) bei der Wahl gewisser Anlagestrategien durch den Versicherten vor. Seit der im Rahmen der 1. BVG-Revision erfolgten Einführung von Art. 1e der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2) können nichtregistrierte Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten innerhalb eines Vorsorgeplans die Wahl zwischen unterschiedlichen Anlagestrategien ermöglichen. Diese Einrichtungen müssen heute jedoch aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes in jedem Fall den austretenden Versicherten eine nach den zwingenden Vorschriften dieses Gesetzes berechnete Austrittsleistung mitgeben. Dies hat u.a. zur Folge, dass das verbleibende Versichertenkollektiv allfällige Verluste einer austretenden versicherten Person, deren Guthaben aufgrund der von ihr gewählten Anlagestrategie an Wert eingebüsst hat, tragen muss, während aufgrund solcher Anlagestrategien erzielte „Gewinne“ von der austretenden Person mitgenommen werden dürfen.

Jürg Stahl hat diesen Widerspruch in seiner am 3. Oktober 2008 eingereichten und in der Zwischenzeit von beiden Räten angenommenen Motion (08.3702) aufgezeigt. Der Bundesrat schlägt dem Parlament eine Änderung des Freizügigkeitsgesetzes vor. Vorsorgeeinrichtungen, welche die Wahl zwischen unterschiedlichen Anlagestrategien anbieten, werden in Zukunft bezüglich dieser Versicherten einer Spezialregelung unterliegen.

Teil II enthält Massnahmen für die Sicherung der Guthaben der beruflichen Vorsorge für besondere Fälle, in denen unterhaltspflichtige Personen ihre Unterhaltspflichten vernachlässigen und ein Gesuch für die Auszahlung ihres Vorsorgeguthabens stellen. Bei Auszahlungen der Vorsorgegelder in Kapitalform gelingt es den Inkassobehörden oft nicht, diese Gelder, die nach der Auszahlung zum Vermögen des Alimentenschuldners gehören, für die Bezahlung der Unterhaltsbeiträge sicherzustellen, weil der Schuldner dieses Vermögen beiseiteschafft oder andere, schneller informierte Gläubiger darauf Zugriff nehmen. Den Inkassobehörden soll daher ermöglicht werden, den Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen diejenigen Personen zu melden, welche ihre Unterhaltspflicht vernachlässigen. Danach soll die betreffende Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtung verpflichtet werden, die Inkassobehörde über die Fälligkeit einer Auszahlung in Kapitalform zu informieren. Aufgrund dieser Meldung hat die Inkassobehörde die Möglichkeit, rechtzeitig rechtliche Schritte zur Sicherung der Unterhaltsforderungen einzuleiten.

¹ Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 4. Mai 2011 (vgl. Medienmitteilung vom 4. 5. 2011 und beigelegten Bericht; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=38967>) den Auftrag erteilt, in der nächsten Vorlage zur Gesetzesänderung in der beruflichen Vorsorge auch Massnahmen für die Sicherung der Guthaben der beruflichen Vorsorge zu Gunsten von Alimentengläubigern zu integrieren.

I. Verminderte Garantie bei der Wahl gewisser Anlagestrategien durch den Versicherten

1 Ausgangslage

1.1 Geltende Regelung

Das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene dritte Paket der 1. Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG) hat gewissen Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit eröffnet, innerhalb eines Vorsorgeplans unterschiedliche Anlagestrategien anzubieten (vgl. Art. 1e BVV 2). Diese Möglichkeit ist den Vorsorgeeinrichtungen vorbehalten, welche ausserhalb des vom Sicherheitsfonds garantierten Leistungsbereichs Vorsorge betreiben und bei denen auch keinerlei Vermischung zwischen vom Sicherheitsfonds garantierten und nicht garantierten Leistungsbereichen stattfindet; mit anderen Worten ist die Möglichkeit, unterschiedliche Anlagestrategien anzubieten, denjenigen Vorsorgeeinrichtungen vorbehalten, welche ausschliesslich Lohnanteile über dem anderthalbfachen oberen Grenzbetrag nach Art. 8 Abs. 1 BVG versichern (diese Grenze entspricht der Limitierung des Garantiebereichs des Sicherheitsfonds gemäss Art. 56 Abs. 2 BVG).

Die Wahl zwischen verschiedenen Anlagestrategien hebt die allgemeinen Grundsätze der beruflichen Vorsorge nicht auf. Die Ausgestaltung des Angebots unterschiedlicher Anlagestrategien darf deshalb diese Prinzipien nicht umgehen.

Damit zum Beispiel das Kollektivitätsprinzip gewahrt bleibt, dürfen nicht so viele Strategien angeboten werden, dass daraus praktisch eine Individualisierung der Vorsorgeguthaben der einzelnen Versicherten resultiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Angebot von höchstens 5 bis 10 Strategien mit Art. 1e BVV 2 vereinbar ist. Um eine Auswahl aus einer Palette von verschiedenen Anlagestrategien zu ermöglichen, kann die Vorsorgeeinrichtung auch bei einer (sehr) kleinen Anzahl versicherter Personen bis zu 5 Strategien anbieten. Bei einer grossen Anzahl von versicherten Personen darf sie aber nicht mehr als 10 Strategien anbieten. In einer Sammelstiftung gilt diese Regel pro Vorsorgewerk.

Ausserdem ist der letzte Satz des zweiten Absatzes von Art. 1d BVV 2, gemäss welchem „der Beitragssatz des Arbeitgebers in jedem Plan gleich hoch sein muss“, analog anwendbar, wenn eine Vorsorgeeinrichtung verschiedene Anlagestrategien innerhalb desselben Vorsorgeplans vorsieht. Die Wahlmöglichkeit von Art. 1e BVV 2 hat Einfluss auf die Anlagestrategie, nicht aber auf die Finanzierung durch den Arbeitgeber und den Arbeitnehmer.

Auch die Angemessenheit darf durch Art. 1e BVV 2 nicht beeinträchtigt werden. Die Angemessenheit muss pro Strategie bestätigt werden; es handelt sich dabei wie immer um eine Vorabüberprüfung des Modells und nicht um eine Nachkontrolle jeder einzelnen Situation. Das Modell muss für jede der vorgesehenen Anlagestrategien einen im Hinblick auf die Zusammensetzung des Portefeuilles realistischen Ertrag berücksichtigen. Sollten in gewissen Fällen die effektiven Leistungen die Erwartungen übertreffen, zieht dies keine Korrekturen nach sich.

Die Vorsorgeeinrichtungen, welche unterschiedliche Anlagestrategien anbieten, müssen im Übrigen wie alle anderen Vorsorgeeinrichtungen auch die in der beruflichen Vorsorge geltenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen beachten. Dies gilt ganz besonders für die Sicherheit der Anlagen (Art. 71 BVG) und für die Berechnung der Austrittsleistung (Art. 15 und 17 FZG). So haben die Versicherten beispielsweise beim Austritt aus einer Vorsorgeeinrichtung mit Beitragsprimat Anspruch auf *«die Summe aller im Hinblick auf Altersleistungen gutgeschriebenen Beiträge des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin und der versicherten Person sowie der sonstigen Einlagen; sämtliche Zinsen sind zu*

berücksichtigen.» (Art. 15 Abs. 2 FZG). Auf diesen Mindestbetrag kann die versicherte Person nicht gültig im Voraus verzichten.

Für die Anlagetätigkeit ist alleine die Vorsorgeeinrichtung verantwortlich. Dabei hat sie die Anlagevorschriften von Art. 49 ff. BVV 2 zu beachten. Die versicherte Person kann zwischen den verschiedenen angebotenen Anlagestrategien wählen, sie kann sie aber nicht selbst beeinflussen, d.h. die einzelne versicherte Person kann nicht selbst die konkreten, eigenen Anlagen bestimmen. Es ist zudem selbstverständlich auch nicht möglich, das Vorsorgeguthaben zu splitten und in verschiedene Strategien einzubringen, da dies einer vollständigen Individualisierung der Anlagestrategie gleichkäme.

1.2 Motion Stahl 08.3702

Die von Jürg Stahl am 3. Oktober 2008 eingereichte Motion „*Anpassungen des Freizügigkeitsgesetzes*“ hat folgenden Wortlaut:

„Seit dem Inkrafttreten des 3. Pakets der BVG-Revision am 1. Januar 2006 können nichtregistrierte Vorsorgeeinrichtungen unterschiedliche Anlagestrategien anbieten. Um die Wahl flexibler Anlagestrategien zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 3 BVG in Verbindung mit Art. 1e BVV 2), müssen die massgebenden Bestimmungen im Freizügigkeitsgesetz (Art. 15 Abs. 2 und 17 FZG) angepasst werden.“

Stahl begründet seinen Vorstoss wie folgt:

„Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich Lohnteile über dem 1,5-fachen oberen Grenzbetrag nach Artikel 8 BVG versichern, dürfen Anlagestrategien anbieten, die mehr oder weniger risikobehaftet sind. Der Versicherte wählt eine der angebotenen Anlagestrategien. Da jedoch das Freizügigkeitsgesetz (insbesondere die Pflicht der Vorsorgeeinrichtung zur Erbringung der Mindestleistung nach Artikel 17 FZG) trotzdem zu beachten ist, wird der Spielraum wieder eingeschränkt. Um die Flexibilisierung in der Wahl von Anlagestrategien zu ermöglichen, drängt sich hier eine Korrektur auf.“

Nach der heutigen Konzeption wird ein durch die Auswahl einer Anlagestrategie gewähltes höheres Risiko durch die einzelne Vorsorgeeinrichtung getragen. Sie ist gezwungen, unbesehen des Werts der Anlage im Zeitpunkt des Austritts der versicherten Person, die Bestimmungen über die Höhe der Austrittsleistung, namentlich die Bestimmungen über den Mindestbetrag gemäss Artikel 17 FZG und über den Austrittszinssatz gemäss Artikel 6 Absatz 2 FZV, einzuhalten. Im geltenden Freizügigkeitsrecht wird im Gegensatz zum Recht der beruflichen Vorsorge keine Unterscheidung zwischen obligatorischer und ausserobligatorischer Austrittsleistung gemacht, obwohl der BVG-Mindestzinssatz gemäss Artikel 15 BVG in Verbindung mit Artikel 49 Absatz 2 BVG und Artikel 89^{bis} Absatz 6 ZGB auf das Obligatorium der beruflichen Vorsorge beschränkt ist.“

Am 12. Dezember 2008 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion und nahm wie folgt Stellung:

„Der Bundesrat ist mit der Forderung der Motion einverstanden. In der Tat ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen der Möglichkeit einer risikoreicheren Anlagestrategie gemäss Artikel 1e BVV 2 und der durch die Vorsorgeeinrichtungen zu tragenden Garantie gemäss Artikel 17 des Freizügigkeitsgesetzes. Die daraus resultierenden Folgen erachtet der Bundesrat als stossend: Es ist nicht annehmbar, dass Versicherte, welche eine riskantere Anlagestrategie wählen, im Idealfall beim Austritt von einer überdurchschnittlichen Rendite profitieren, im Fall einer negativen Rendite jedoch nicht vollumfänglich die Konsequenzen tragen, da sie Anspruch auf ihre eingebrachten Leistungen samt Zinsen haben. Der entstandene Verlust muss in solchen Fällen von der Vorsorgeeinrichtung und letztlich von den verbliebenen Versicherten getragen werden. In

diesem Sinn ist der Bundesrat bereit, die entsprechenden Anpassungen des Freizügigkeitsgesetzes an die Hand zu nehmen.“

Der Nationalrat hat die Motion am 19. Dezember 2008, der Ständerat am 3. März 2010 angenommen.

1.3 Grundzüge der beantragten Neuregelung

Gemäss Bundesrat gibt es einen klaren Widerspruch zwischen der Möglichkeit, eine der angebotenen Anlagestrategien zu wählen (Art. 1e BVV 2) und der durch die Vorsorgeeinrichtung zu tragenden Garantie gemäss FZG. Tritt nämlich eine versicherte Person zu einem Zeitpunkt aus der Vorsorgeeinrichtung aus, in dem der Wert ihres Altersguthabens aufgrund der von ihr gewählten Anlagestrategie und einer ungünstigen Entwicklung der Finanzmärkte unterhalb des geschuldeten Mindestbetrages gemäss FZG liegt, ist die Vorsorgeeinrichtung trotzdem verpflichtet, den Mindestbetrag auszurichten, wodurch ihr ein Verlust entsteht. Da bei dieser Art von Vorsorgeeinrichtungen die Freizügigkeitsguthaben zuweilen sehr hoch sein können, kann eine ungekürzte Auszahlung schnell zu sehr grossen Lücken führen. Daraus kann sich auch eine Unterdeckung ergeben, welche Sanierungsmassnahmen notwendig macht. Es besteht zudem für die Vorsorgeeinrichtung die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit, was zu ihrer Liquidation und damit zu Verlusten für die verbleibenden Versicherten führen würde. In einem solchen Fall läge eine Ungleichbehandlung der Versicherten vor. Die versicherte Person, die als erste aus der Vorsorgeeinrichtung austritt, erhält ihr gesamtes Freizügigkeitsguthaben, während die später Austretenden oder in der Vorsorgeeinrichtung Verbleibenden Gefahr laufen, die Kosten dafür tragen zu müssen. Die Voraussetzungen für eine Teilliquidation sind zudem nicht leicht zu erfüllen und die anteilmässige Anrechnung eines versicherungstechnischen Fehlbetrags deshalb nicht möglich, denn dazu müsste ein erheblicher Teil der Belegschaft aus wirtschaftlichen Gründen (also unfreiwillig) aus der Vorsorgeeinrichtung austreten. Trotzdem muss das Teilliquidationsreglement angepasst werden, wenn eine Vorsorgeeinrichtung einen Vorsorgeplan mit verschiedenen Anlagestrategien anbietet.

Aufgrund der zahlreichen Probleme, welche die Umsetzung von Art. 1e BVV 2 in der Praxis aufwirft, hat sich die Frage gestellt, ob die Bestimmung nicht einfach wieder aufgehoben werden kann. Der Bundesrat hat jedoch, in Übereinstimmung mit der Ansicht der Mehrheit der Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge, diese radikale Lösung verworfen und entschieden, die negativen Auswirkungen von Art. 1e BVV 2 durch eine Änderung des Freizügigkeitsgesetzes zu korrigieren.

Die Einführung des neuen Art. 19a im Freizügigkeitsgesetz bezweckt die Lockerung der Verpflichtung, den Mindestbetrag im Sinne von Art. 15 und 17 FZG als Austrittsleistung mitgeben zu müssen. So können neu Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich Lohnanteile über dem anderthalbfachen oberen Grenzbetrag nach Art. 8 Abs. 1 BVG versichern und unterschiedliche Anlagestrategien im Sinne von Art. 1e BVV 2 anbieten, der versicherten Person im Zeitpunkt des Austritts den effektiven Wert des Vorsorgeguthabens mitgeben. Dieses Guthaben setzt sich zusammen aus den im Hinblick auf Altersleistungen gutgeschriebenen Beiträgen des Arbeitgebers und der versicherten Person, aus den sonstigen Einlagen sowie dem Vermögensertrag bzw. unter Abzug des erlittenen Verlustes. Das Verlustrisiko wird so einzig von der austretenden versicherten Person und nicht von der Vorsorgeeinrichtung bzw. den verbleibenden Versicherten getragen.

Obwohl diese Vorsorgeeinrichtungen, die mehrere Anlagestrategien anbieten, ausschliesslich im überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge tätig sind, kann der Anspruch auf eine nach FZG berechnete Austrittsleistung nicht gänzlich aufgehoben werden. Bietet ein Arbeitgeber einen solchen Vorsorgeplan an, ist die Teilnahme für alle Arbeitnehmer, die die objektiven Kriterien für die Aufnahme erfüllen, zwingend (gemäss dem Grundsatz der Kollektivität). Der Arbeitnehmer kann somit nicht wählen, ob er in dieser Vorsorgeeinrichtung versichert werden will oder nicht. Diese Tatsache rechtfertigt es, all jene Vorsorgeeinrichtungen, welche unterschiedliche Anlagestrategien anbieten, zu

einer gewissen Minimalgarantie zu verpflichten: Sie müssen mindestens eine Anlagestrategie anbieten, bei der das Gesetz weiterhin vollumfänglich zur Anwendung gelangt, wie es auch für alle anderen Vorsorgepläne im obligatorischen und überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge gilt: Die Austrittsleistung muss gemäss Art. 15 und 17 FZG berechnet werden.

Es ist der Vorsorgeeinrichtung überlassen, wie sie die Anlagestrategie, mit welcher die Mindestleistungen nach Art. 15 und 17 FZG garantiert werden, ausgestaltet. Es kommen die für die gesamte Vorsorge geltenden gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen zur Anwendung. Falls bei dieser Anlagestrategie eine Unterdeckung eintreten sollte (dies kann es bei den übrigen Anlagestrategien nicht geben), muss eine Sanierung erfolgen, wie diese auch in allen anderen Fällen einer Unterdeckung zu erfolgen hat. Dabei dürfen an den Sanierungsmassnahmen allerdings nur jene Versicherten beteiligt werden, welche die Anlagestrategie mit Anspruch auf den Mindestbetrag gewählt haben. Eine Solidarität derjenigen Versicherten, welche sich für eine andere Strategie entschieden haben, würde dazu führen, dass sie zu einer Beteiligung an einer Sanierung gezwungen würden, von welcher sie selbst in keiner Art und Weise profitieren könnten.

Die Lockerung der Garantien von Art. 15 und Art. 17 FZG bringt zudem eine Erleichterung für die börsenkotierten Unternehmen in der Schweiz, welche ihre Bilanzen nach dem Rechnungslegungsstandard IFRS führen müssen. Auf Januar 2013 treten nämlich Änderungen bei IAS 19 in Kraft, aufgrund derer die Arbeitgeber ihre Pensionsverpflichtungen direkt in ihre Gesamtrechnung einbringen müssen, obwohl in der Schweiz diese Pensionsverpflichtungen einer vom Arbeitgeber unabhängigen juristischen Person (der Vorsorgeeinrichtung) zugerechnet werden. Deren Gewinne und Verluste müssen in der Folge auch vom Arbeitgeber unmittelbar, sobald sie anfallen, verbucht werden. Das bedeutet, dass Gewinne und Verluste auf dem Vorsorgevermögen dem Eigenkapital des Arbeitgebers belastet werden. Durch den neuen Artikel 19a FZG und die teilweise Verlagerung von Anlagerisiken auf die betroffenen Versicherten können diese Unternehmen ihre Verbindlichkeiten reduzieren, was die Auswirkungen der Änderung von IAS 19 entschärfen kann.

2 Erläuterungen

2.1 Änderung des FZG

Artikel 19a (neu) Ansprüche bei Wahl der Anlagestrategie durch die versicherte Person

Absatz 1 hält fest, dass Vorsorgeeinrichtungen, welche ausschliesslich Lohnanteile über dem andert-halbfachen oberen Grenzbetrag nach Artikel 8 Absatz 1 BVG versichern und unterschiedliche Anlagestrategien anbieten, bei einzelnen Strategien von der Garantie der Mitgabe des Mindestbetrages gemäss den Artikeln 15 und 17 FZG abweichen dürfen. Sie können vorsehen, dass der effektive Wert des Vorsorgeguthabens im Zeitpunkt des Austritts mitgegeben wird.

Wenn ein Arbeitgeber einen Vorsorgeplan mit unterschiedlichen Anlagestrategien anbietet, wird die Teilnahme für alle Arbeitnehmer, welche die objektiven Kriterien für die Aufnahme in einen solchen Plan erfüllen, zwingend. Damit aber niemand gezwungen wird, auf die gesetzlich garantierten Ansprüche zu verzichten, muss mindestens eine Anlagestrategie zur Wahl stehen, bei welcher diese der versicherten Person garantiert werden. Wenn eine versicherte Person sich nicht ausdrücklich für eine andere Strategie entscheidet, ist sie in dieser Strategie „mit Garantie“ versichert.

Die Vorsorgeeinrichtung muss die versicherte Person darüber informieren, dass sie bei der Wahl einer anderen Anlagestrategie die Garantie des Mindestbetrages verliert und damit gewisse finanzielle Risiken eingeht. Diesbezüglich hat die Vorsorgeeinrichtung eine Informationspflicht ähnlich wie diejenige einer Bank. Diese beinhaltet unterschiedliche Aspekte wie die Pflicht zur Aufklärung, Warnung, Anzeige, Beratung oder auch Empfehlung. Analog der Rechtsprechung über die auftragsrechtliche Sorg-

falts- und Treuepflicht² hat die Vorsorgeeinrichtung sich über den Wissensstand und die Risikobereitschaft des Kunden oder der Kundin zu informieren, sobald die versicherte Person sich für die entsprechenden Anlagemöglichkeiten interessiert. Die versicherte Person ist hernach über die Risiken aufzuklären, über die verschiedenen Anlagemöglichkeiten zu beraten und vor übereilten Entscheiden zu warnen. Die Informationen müssen der Sachkenntnis des Kunden bzw. der Kundin angepasst sein. Die versicherte Person muss zudem ausdrücklich auf die zusätzlichen Kosten, welche mit seiner Wahl der Strategie verbunden sind, hingewiesen werden. Absatz 2 verlangt deshalb eine schriftliche Bestätigung der versicherten Person, dass sie die entsprechenden Informationen erhalten hat, falls sie sich für eine Anlagestrategie ohne Garantie des Mindestbetrages entscheidet. Wenn nur noch der effektive Wert mitgegeben werden muss, ist es möglich, dass das Vorsorgeguthaben geschmälert wird. Da ein solcher Entscheid auch für einen Ehegatten oder eingetragenen Partner/eingetragene Partnerin von Bedeutung ist, rechtfertigt sich eine analoge Regelung wie bei Kapitalauszahlungen im Bereich der Wohneigentumsförderung (Art. 30c BVG), der Altersleistungen (Art. 37 BVG) und der Barauszahlung (Art. 5 FZG), d.h. der Versicherte benötigt die Zustimmung des Ehegatten, des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin.

Absatz 3 regelt den Wechsel zwischen den Strategien. Bei einem Wechsel wird der versicherten Person der effektive Wert ihres Vorsorgeguthabens für die neue Strategie gutgeschrieben, auch dann, wenn sie von der Strategie, welche die Ansprüche nach den Artikeln 15 und 17 FZG (bei einem Austritt) garantiert, in eine andere Strategie wechselt. Dadurch wird verhindert, dass eine Person, welche sich für die Strategie mit Garantie des Mindestbetrages entschieden hat, sich bei einer allfälligen Unterdeckung durch einen Wechsel der Strategie den Sanierungsmassnahmen entziehen kann. Zudem wird die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung durch den Wechsel der Strategie nie verschlechtert, da jeweils der effektive Wert mitgegeben wird.

Es wird darauf verzichtet, diesen Punkt im Detail zu regeln. So wird beispielsweise in Übereinstimmung mit der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge auf eine Regelung verzichtet, welche die versicherte Person verpflichten würde, bei einem Wechsel von einer „riskanten“ Anlagestrategie zur Strategie, welche die Artikel 15 und 17 FZG beachtet, einen Teil der kollektiven Wertschwankungsreserve zu finanzieren. Ebenso wird darauf verzichtet, die Möglichkeit eines Wechsels zeitlich einzuschränken. Diese Punkte sollen im Autonomiebereich der Vorsorgeeinrichtungen liegen.

Die Vorsorgeeinrichtungen haben somit in ihrem Reglement die Modalitäten für die Umsetzung dieser neuen Bestimmung festzulegen, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der allgemeinen Grundsätze der beruflichen Vorsorge.

2.2 Inkraftsetzung

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Da Teil I und Teil II dieser Vorlage inhaltlich nicht voneinander abhängen, sondern aus Verfahrensgründen in der gleichen Vorlage vorgeschlagen werden, soll der Bundesrat auch das Inkrafttreten der beiden Teile unabhängig voneinander bestimmen können.

3 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone. Für die Vorsorgeeinrichtungen fallen demgegenüber zusätzliche Verwaltungskosten an, wenn mehrere verschiedene Anlagestrategien angeboten und bewirtschaftet werden, umso

² Urteil des Bundesgerichts vom 13. Juni 2008, 4C.68/2007, E. 7.1.

mehr, als nicht alle diese unterschiedlichen Anlagestrategien den gleichen gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen unterstellt sind. Nebst der Mehrarbeit und den zusätzlichen Verwaltungskosten muss mit einer spürbar höheren Komplexität des Systems gerechnet werden. Dies ist jedoch der Preis, der bezahlt werden muss, um den im Rahmen der 1. BVG-Revision ausgesprochene Wunsch des Parlaments nach einer gewissen Individualisierung der Vorsorge zu respektieren. Die entsprechenden Mehrkosten müssen von den Versicherten, die eine individuelle Anlagestrategie gewählt haben, getragen werden.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Für die Regelung dieser spezifischen Frage der Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge stützt sich der Bund auf Art. 113 der Bundesverfassung. Der Vorentwurf geht mit diesen Bestimmungen konform.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Vorentwurf ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit der Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, vereinbar.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Vorentwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, und es ist kein besonderes Problem bei der Umsetzung ersichtlich.

II. Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht

5 Ausgangslage

5.1 Bericht des Bundesrats „Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso“

Im Bericht des Bundesrats „Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso“ vom 4. Mai 2011³ wurde aufgezeigt, dass eine Verbesserung der Möglichkeiten der Inkassostellen im Bezug auf die Auszahlungen von Leistungen der 2. Säule in Kapitalform an Personen, die beharrlich ihre Alimentenpflichten vernachlässigen, angezeigt ist und es wurde eine Lösung vorgezeichnet. Die neue Regelung gilt für alle Formen von Kapitalauszahlungen der 2. Säule, seien es vorzeitige Auszahlungen (vgl. Art. 30b und c BVG und 5 FZG) oder Auszahlungen in Kapitalform beim Eintritt des Vorsorgefalles (vgl. Art. 37 BVG). Die Neuerung betrifft also keine Vorsorgeleistungen in Rentenform.

Das Ziel der Alimentenhilfe besteht darin, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten auch in jenen Fällen zu sichern, in denen die unterhaltspflichtige Person säumig ist. Die Alimentenhilfe umfasst die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe (Alimenteninkasso).

Vor der Fälligkeit ist in der beruflichen Vorsorge ein Leistungsanspruch grundsätzlich nicht pfändbar (vgl. Art. 39 Abs. 1 BVG und Art. 92 Abs. 1 Ziff. 10 SchKG). Daher haben die Inkassobehörden vor dem Eintritt der Fälligkeit eines Anspruchs gegenüber der Vorsorgeeinrichtung, d.h. bevor ein Gesuch für die Auszahlung des Vorsorgekapitals vorliegt und die Bedingungen dafür erfüllt sind, keinerlei Zugriff auf Ansprüche der unterhaltspflichtigen Person aus der beruflichen Vorsorge.

Nach der Auszahlung der Austrittsleistung oder des Vorsorgekapitals besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eine gerichtliche Anordnungen von Sicherheitsleistungen für künftige Unterhaltszahlungen (Art. 132 Abs. 2 und 292 ZGB) zu veranlassen oder – sofern die Unterhaltsansprüche bereits fällig sind – ein Arrestbegehren (Art. 271 Abs. 1 Ziff. 6 SchKG) zu stellen. Diese Massnahmen sind zwar bereits unter geltendem Recht möglich, die praktische Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass gegen das Vermögen nicht vollstreckt werden kann, solange kein fälliger Auszahlungsanspruch gegen die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtung besteht. Kommt es dagegen zu einer Auszahlung der beruflichen Vorsorge in Kapitalform, hat die Inkassobehörde in vielen Fällen keine Kenntnis von diesem Anspruch, was es der unterhaltspflichtigen Person ermöglicht, den ausbezahlten Betrag beiseitezuschaffen und es auf diese Weise einem Zugriff zur Erfüllung der Unterhaltspflichten zu entziehen. Dies ist für den Unterhalt der alimentenberechtigten Personen umso schwerwiegender, als durch die Auszahlung in Kapitalform auch allfällige zukünftige Hinterlassenenleistungen aus der beruflichen Vorsorge dahinfallen, die den Unterhalt der Alimentengläubiger im Fall des Todes der versicherten Person hätten sicherstellen sollen.

Bei der Barauszahlung des Vorsorgeguthabens aufgrund des endgültigen Verlassens der Schweiz ist der Unterhaltsanspruch am stärksten gefährdet. Aber auch die Barauszahlung aufgrund der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit kann dazu führen, dass Vorsorgegelder dem Zugriff der Alimentengläubiger sowie der Inkassobehörde entzogen werden. Es gibt keinerlei Sicherheit oder rechtliche Verpflichtung, dass diese Mittel, die aus der Vorsorge in das Vermögen der versicherten Person geflossen sind, wirklich in den Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit investiert werden.

³ Dieser Bericht wurde vom Bundesrat in Erfüllung des Postulats 06.3003 ‚Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso‘ der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) erstellt (Fundstelle vgl. FN 1).

Das gleiche Problem stellt sich grundsätzlich auch bei anderen Auszahlungen in Kapitalform: Hat eine versicherte Person das frühestmögliche Rentenalter einer Vorsorgeeinrichtung bereits erreicht und ermöglicht das Reglement die Auszahlung des gesamten Guthabens in Kapitalform, kann diese Person unter Umständen kurzfristig das Arbeitsverhältnis auflösen und so die Fälligkeit der Altersleistung in Kapitalform auslösen. Dies ist möglich, indem die versicherte Person die Kapitaloption bereits früher gewählt hat, oder indem das Reglement nur eine kurze Frist zur Wahl der Kapitaloption verlangt. Hat die Person, die beharrlich die Alimente nicht bezahlt, ein Guthaben der beruflichen Vorsorge bei einer Freizügigkeitseinrichtung, ist die Kapitalform der Auszahlung sogar die Regel. Die versicherte Person kann nach Vollendung des 60. Altersjahres (59. Altersjahr für Frauen) auch ohne Beendigung der Erwerbstätigkeit jederzeit die Auszahlung verlangen (Art. 16 FZV).

Selbst beim Vorbezug von Vorsorgegeldern für die Wohneigentumsförderung (WEF) besteht im Endeffekt die gleiche Problematik: Zwar wird das Vorsorgeguthaben nicht direkt in das Vermögen der versicherten Person überführt, sondern an den Verkäufer oder den Hypothekargläubiger überwiesen. Leider ist es über Umweggeschäfte mit Dritten (z. B. Aufnahme einer zusätzlichen Hypothek nach WEF-Bezug und darauf folgende Zwangsverwertung wegen Nichtbezahlens der Hypothekarzinsen) möglich, das Vorsorgeguthaben aus der Vorsorge herauszulösen und es trotzdem dem Zugriff von Alimentengläubigern und Inkassobehörden zu entziehen. Auch das Instrument der Verpfändung von Vorsorgegeldern für die Wohneigentumsförderung kann mit ähnlichem Resultat missbraucht werden, indem Hypotheken errichtet und mit der Verpfändung von Vorsorgegeldern gesichert werden und danach dieses Pfand verwertet wird. Bei einer Pfandverwertung von verpfändeten Vorsorgegeldern werden diese in das Wohneigentum investiert und sind gegenüber dem Zugriff der Gläubiger nicht mehr geschützt. Ohne Meldung kann die Inkassostelle nicht tätig werden und die bestehenden rechtlichen Instrumente einsetzen.

5.2 Grundzüge der beantragten Neuregelung

Die nachfolgenden Vorschläge folgen der im Bericht ‚Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso‘ (vgl. Fussnote 1) skizzierten Lösung. Ab dem 1. 1. 2013 werden die Behörden, die die Funktion der Inkassostellen ausüben, in den Gesetzen „Kindeschutzbehörde oder die andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle“⁴, genannt werden. Im Folgenden wird daher diese Bezeichnung, oder die Kurzform „Behörde oder Stelle“, verwendet.

Vernachlässigt eine Person ihre Unterhaltsverpflichtungen und ist einer mit der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche betraute Behörde oder Stelle bekannt, in welcher Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung der Schuldner Vorsorgeguthaben hat,⁵ meldet die Behörde oder Stelle dieser Einrichtung, dass diese sie vor der Durchführung einer künftigen Kapitalauszahlung informieren muss. Artikel 40 VE-BVG stellt die Voraussetzungen auf, bei deren Vorliegen eine entsprechende Meldung gemacht werden kann: Sobald die versicherte Person mit einem Unterhaltsbetrag, welcher vier Monatszahlungen entspricht, in Verzug ist, soll die Meldung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung gemacht werden können. Mit einer solchen im Gesetz klar definierten Schwelle wird die Behörde oder

⁴ Vgl. AS 2011 725. Zur Zeit laufen auch Bemühungen, zur Professionalisierung der Arbeit der Inkassobehörden, mit denen eine besser Effizienz ihrer Arbeit und eine weniger unterschiedliche Praxis zwischen den verschiedenen Kantonen angestrebt wird. Diese Arbeiten sind ebenfalls im oben erwähnten Bericht angestossen worden (vgl. FN 1). Siehe auch Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Zivilgesetzbuchs [Kindesunterhalt]: <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/unterhalt.html>.

⁵ In der Vorlage zum Vorsorgeausgleich bei Scheidung, die 2009/2010 in Vernehmlassung war, wurde unter anderem eine Ausweitung der Meldepflicht der Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen an die Zentralstelle 2. Säule vorgeschlagen (vgl. zu diesem Dossier: <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/vorsorgeausgleich.html>). Diese Ausweitung ist in der vorgeschlagenen Form nur zum Teil auf Zustimmung gestossen. Sollte diese Neuerung eingeführt werden, könnte dies zum Teil auch die Arbeit der Inkassobehörden erleichtern.

Stelle davon entbunden, ihrerseits eine materielle Prüfung im Einzelfall vornehmen zu müssen. Auf diese Weise wird die Handhabung der Bestimmung für die Praxis massgeblich erleichtert.⁶

Eine solche Lösung, welche auf die Höhe des im Einzelfall geschuldeten Unterhaltsbeitrags abstellt, nimmt Rücksicht auf die unterschiedliche Höhe der zu erbringenden Unterhaltsleistungen. Da kein fixer Betrag, sondern der im Einzelfall geschuldete monatliche Unterhaltsbeitrag massgebend sein soll, muss der die Meldepflicht auslösende Betrag auch nicht an eine allfällige Geldentwertung angepasst werden. Ebenfalls soll damit sichergestellt werden, dass die Behörden oder Stellen die neue Regelung einheitlich anwenden.

Dabei ist es wichtig, dass die Meldung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung nur erfolgt, wenn die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind, da die Verarbeitung und Beachtung im Falle einer Auszahlung von Vorsorgegeldern in Kapitalform zusätzlichen Aufwand für die Einrichtungen bringen.

Tritt bezüglich eines Anspruchs auf Auszahlung bei einer Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die Fälligkeit ein, muss die Einrichtung, welche die Meldung erhalten hat, die Behörde oder Stelle umgehend darüber orientieren. Danach muss die Einrichtung eine Frist von 30 Tagen abwarten, bevor die Auszahlung erfolgen kann. Eine solche umgehende Information ermöglicht es den Behörden oder Stellen, die notwendigen Massnahmen zur Sicherung der Unterhaltsansprüche der Kinder und Ehegatten einzuleiten. Sie nutzen dazu die bereits bestehenden gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Sicherstellung sowie des Arrests. Erfolgt innerhalb dieser Frist von 30 Tagen keine Anordnung durch ein Gericht, kann die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung, wenn die übrigen Voraussetzungen für die Auszahlung erfüllt sind, die Vorsorgegelder auszahlen beziehungsweise bei einem WEF-Vorbezug überweisen.

Im Falle einer Verpfändung von Vorsorgeguthaben hat die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung der Behörde oder Stelle die Verpfändung und später auch Pfandverwertung, die in der Wirkung einem Vorbezug der Vorsorgegelder gleichkommt, zu melden. Hingegen wird im Falle der Verpfändung weder die Wirksamkeit des Pfandrechts noch die Pfandverwertung um 30 Tage aufgeschoben.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird *kein eigentliches neues Rechtsinstitut* geschaffen, sondern sichergestellt, dass bereits bestehende rechtliche Mittel rechtzeitig und damit effizienter eingesetzt werden können. Dabei wird allerdings auch die Möglichkeit geschaffen, dass andere Gläubiger von diesen rechtlichen Schritten der Behörde oder Stelle Kenntnis erhalten und sie für ihre eigenen Forderungen die gleichen rechtlichen Schritte unternehmen (z. B. ein Pfändungsbegehren). Dies kann dazu führen, dass die Mittel, die ursprünglich aus der Vorsorge stammen und mit der Fälligkeit des Auszahlungsanspruchs in das frei pfändbare Vermögen des Alimentenschuldners übergegangen sind, im Endeffekt auch zur Deckung anderer Schulden verwendet werden. Dies ist zwar sicher nicht das Ziel, kann aber nicht vermieden werden und – wie oben erwähnt – hat ein Gläubiger bereits heute Zugriff auf diese Mittel. Es wird auch keine neue Gläubigerprivilegierung eingeführt, denn das Gesetz sieht bereits ein Privileg für die Alimentengläubiger vor (vgl. Art. 219 SchKG). Auch in dieser Beziehung soll die Neuerung nur dazu führen, dass dieses gesetzlich bereits vorgesehene Privileg besser geltend gemacht werden kann.

⁶ Die im Bericht ‚Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso‘ (vgl. Fussnote 1) skizzierte Lösung wollte dagegen noch an den zivilrechtlichen Begriff der ‚beharrlichen Vernachlässigung‘ der Unterhaltspflichten (vgl. Art. 132 Abs. 2 und 292 ZGB) anknüpfen. Die Behörde oder Stelle hätte dabei aber in jedem Einzelfall beurteilen müssen, ob eine solche beharrliche Vernachlässigung vorliegt oder nicht, was angesichts der Unbestimmtheit dieses Rechtsbegriffs zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten und der Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsanwendung geführt hätte. Aus diesem Grund schlägt der vorliegende Vorentwurf vor, die Meldung von einer im BVG autonom definierten Schwelle abhängig zu machen, die der Behörde oder Stelle keinen Auslegungsspielraum lässt.

Wechselt eine versicherte Person, für die eine solche Meldung besteht, die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung, muss diese Meldung von der bisherigen an die neue Einrichtung weiter geleitet werden.

Hat ein Alimentenschuldner sämtliche Zahlungen geleistet und kommt er auch seinen laufenden Unterhaltspflichten nach, muss die Behörde oder Stelle ihre Meldung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung widerrufen, da verhindert werden muss, dass für diesen Versicherten nicht mehr gerechtfertigte Angaben bestehen (diese Pflicht soll im Zivilrecht verdeutlicht werden, vgl. FN 4). Der Widerruf der Meldung soll nicht bereits bei der Wiederaufnahme der Zahlungen erfolgen, sondern grundsätzlich erst bei einer definitiven Verbesserung der Situation. Andernfalls bestünde das Risiko, dass in absehbarer Zeit doch wieder eine Meldung durch die Inkassobehörde erfolgen müsste. Die Verarbeitung der Meldung oder deren Widerruf durch die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung ist mit Aufwand verbunden. Deshalb muss eine mehrfache Abfolge von Meldung und Widerruf bei einer versicherten Person nach Möglichkeit vermieden werden. Ausserdem würde ein solches Hin und Her von Meldungen und Widerrufen wahrscheinlich die Fehlerhäufigkeit erhöhen.

Die neue Regelung sieht vor, dass eine Auszahlung der Guthaben an den Versicherten frühestens 30 Tage nach Ausgang der Meldung an die Behörde oder Stelle erfolgt. Diese Verzögerung ist erforderlich, weil ein Gesuch um eine Sicherstellung bzw. ein Arrestgesuch erst gestellt werden kann, wenn der betreffende Auszahlungsanspruch fällig ist. Der Behörde oder Stelle muss deshalb ein ausreichendes Zeitfenster gegeben werden, um das Gesuch zu formulieren und beim Gericht einzureichen. Hinzu kommt die Dauer, die das Gericht für die Entscheidung sowie die Zustellung einer allfälligen Verfügung benötigt.

Aus Sicht des Datenschutzes entstehen mit der gewählten Lösung keine Probleme. Die vorgeschlagene Regelung sieht eine explizite gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Daten vor, welche notwendig ist, um das vorgesehene Ziel zu erreichen. Die Vorsorgeeinrichtungen sind darüber hinaus nicht verpflichtet, die betroffene Person zu informieren, da die Bekanntgabe ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 18a Abs. 4 lit. a DSGVO).

Die vorgeschlagene Lösung konzentriert sich auf die 2. Säule und sieht zur Zeit keine entsprechende Regelung für die Säule 3a vor. Dies ist vor allem in Bezug auf Selbständigerwerbende, bei denen oft die gesamte berufliche Vorsorge in dieser Vorsorgeform erfolgt und daher auch recht umfangreich sein kann, problematisch. Allerdings dürfte es noch wesentlich schwieriger als bei der 2. Säule sein, zu erfahren, ob und wo eine solche 3a-Vorsorge besteht, weil die versicherte Person im Bereich der 3. Säule die Bankstiftung oder die Versicherungseinrichtung individuell wählen und sie auch jederzeit wechseln kann.

Auch bei der 2. Säule besteht die Gefahr, dass die Behörde oder Stelle nicht herausfinden kann, bei welcher Einrichtung sich die Vorsorgeguthaben befinden.⁷ Immerhin kann aber die Vorsorgeeinrichtung von der versicherten Person nicht frei gewählt und gewechselt werden. Ist der Arbeitgeber einer Person bekannt, kann auch die Vorsorgeeinrichtung, bei der die Arbeitnehmenden dieses Arbeitgebers versichert sind, eruiert werden. Schwierigkeiten sind jedoch voraussehbar bei Personen, deren Arbeitgeber der Behörde oder Stelle nicht bekannt ist, oder deren Vorsorgeguthaben bei einer Freizügigkeitseinrichtung liegt, die frei gewählt und gewechselt werden kann (Art. 12 Abs. 2 FZV). Diese Lücken sprechen jedoch nicht gegen die Einführung der vorgeschlagenen Neuerung, denn es ist umso stossender, wenn Vorsorgemittel beiseite geschafft werden können und damit auch ein allfälliger Anspruch auf Hinterlassenenleistungen verloren geht, obwohl das Vorsorgeverhältnis bekannt war. Eine wirklich lückenlose Regelung wäre praktisch nur mit der Einführung einer neuen Datenbank möglich, in der alle Personen, die ihre Unterhaltspflichten vernachlässigen, erfasst würden und bei der

⁷ Diese Wahrscheinlichkeit ist umso grösser, wenn die Meldepflicht der Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen an die Zentralstelle 2. Säule auf die vergessenen Guthaben beschränkt bleibt und nicht auf alle Guthaben ausgedehnt wird (vgl. FN 5)

jede Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung vor jeder Auszahlung in Kapitalform überprüfen müsste, ob die versicherte Person dort erfasst ist. Die Einrichtung einer solchen Datenbank, auf welche nebst den Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen auch alle Behörden oder Stellen Zugriff haben müssten, wäre technisch komplex und teuer. Unklar wäre einerseits, wer die Kosten tragen würde. Andererseits müssten auch detaillierte Datenschutzregelungen erlassen werden. Auch wären angesichts der in dieser Vorlage zu regelnden geringen Anzahl Fälle die Kosten für die Einrichtung einer solchen Datenbank unverhältnismässig. Aus diesen Gründen wird ein einfacheres Meldeverfahren, unabhängig von einer zentralen Datenbank, vorgeschlagen.

Kosten bei den Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen

Bei den Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen werden einerseits einmalige Kosten bei der Einführung des vorgeschlagenen Meldesystems anfallen, insbesondere bei der Anpassung der Informatiksysteme. Konkret müssen neu in der Versichertenverwaltung ein allfälliger Vorbehalt bei Auszahlungen in Kapitalform sowie die zuständige Behörde oder Stelle erfasst werden können. Welchen Aufwand diese Anpassung verursachen wird, hängt wesentlich von der Flexibilität des verwendeten Informatiksystems für die Versichertenverwaltung ab und wird daher stark zwischen den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen variieren. Deshalb kann hier keine konkrete Kostenschätzung für alle Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen gemacht werden. Andererseits wird die Betreuung des Meldesystems laufende Kosten verursachen. Die Verarbeitung der Mitteilungen der Inkassobehörden sowie die Weiterleitung der Informationen bei der Übertragung des Guthabens an eine andere Einrichtung sollte jedoch nur geringen Mehraufwand generieren.

Da keine statistische Angaben zum Alimenteninkasso vorhanden sind, stützt sich die nachfolgende Schätzung der Anzahl möglicher Fälle auf Daten zur Alimentenbevorschussung (ALBV). Nicht zuletzt deshalb ist diese Schätzung mit grosser Unsicherheit behaftet. Bei einer ALBV-Quote von 0,67 Prozent⁸ und bei durchschnittlich 2,2 Personen pro ALBV-Fall gibt es zurzeit gut 24 000 Fälle mit Alimentenbevorschussung in der ganzen Schweiz. Geht man davon aus, dass im Zusammenhang mit einer laufenden Alimentenbevorschussung immer auch Zahlungsausstände in der Höhe von mindestens vier Monatsbeträgen bestehen, ist demzufolge bei der Einführung des Meldesystems mit gut 24 000 Mitteilungen an eine Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtungen zu rechnen. Die tatsächliche Zahl der Meldungen dürfte jedoch noch etwas höher sein. Dies, weil auch Alimentenberechtigte, die keine Alimentenbevorschussung erhalten, aber trotzdem von Zahlungsausständen betroffen sind, Inkassohilfe von der zuständigen Behörde oder Stelle beanspruchen können.

Ausgehend von der durchschnittlichen Häufigkeit für den Bezug von Vorsorgeguthaben in Kapitalform (Barauszahlungen der Freizügigkeitsleistung, WEF-Vorbezüge oder Kapitalleistungen bei Pensionierung) und der geschätzten Anzahl Meldungen ergeben sich zwischen 600 und 800 Auszahlungssituationen pro Jahr, bei denen die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die zuständige Behörde oder Stelle informieren muss.

⁸ BFS, Sozialhilfestatistik 2010.

6 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

6.1 Änderung des BVG

Artikel 40 Massnahmen bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht

Absatz 1 schafft im Vorsorgerecht die Möglichkeit, dass die Kinderschutzbehörde oder die andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle einer Vorsorgeeinrichtung Meldung erstattet, wenn eine versicherte Person ihre Unterhaltspflicht vernachlässigt. Ob für die Behörde oder Stelle diese Meldung nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Pflicht sein soll, ist im Zivilrecht zu regeln. Die Pflicht eine Meldung, die keine Berechtigung mehr hat, zu widerrufen, ergibt sich aus dem Datenschutz. Um diese Pflicht zu verdeutlichen, ist es sinnvoll, dies im Zivilrecht ebenfalls klar fest zu halten.⁹

Für die Vorsorgeeinrichtung ist es eine Pflicht, die Meldung der Behörde oder Stelle entgegen zu nehmen.

Damit nicht bereits vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten zu einer Meldung an die Vorsorgeeinrichtung führen, sollen die Voraussetzungen, welche für eine Meldung erfüllt sein müssen, umschrieben werden. Wenn die versicherte Person mit einem Unterhaltsbetrag in Verzug ist, welcher vier Monatszahlungen entspricht, soll eine Meldung an die Einrichtung erfolgen.

Sobald ein Unterhaltsschuldner mit vier Monatszahlungen im Rückstand ist, braucht es keine weitere Mahnung der Behörde oder Stelle. Dabei liegt es in der Verantwortung der Behörde oder Stelle, nur in den Fällen Meldung an die Vorsorgeeinrichtung zu machen, in denen die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Vorsorgeeinrichtung hat keine Pflicht, das Vorliegen der betreffenden Voraussetzungen zu überprüfen.

Die Vorlage enthält keine besondere Übergangsbestimmung und ist daher auf alle nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung fällig werdenden entsprechenden Auszahlungen in Kapitalform anwendbar. Die Inkassobehörden können daher auch für die Vernachlässigung von Unterhaltspflichten, die ganz oder zum Teil vor dem Inkrafttreten stattfand, Meldung erstatten.

Die Zuständigkeit für die Tätigkeit der Inkassobehörden ist kantonal unterschiedlich geregelt. Es handelt sich aktuell um jene Behörde, die die Aufgabe nach Artikel 131 Absatz 1 und 290 (Inkassohilfe) ZGB wahrnimmt.¹⁰ Auch in Zukunft sollen die Kantone die Möglichkeit haben, die kompetente Stelle zu bestimmen. Da Vorsorgeeinrichtungen kaum über sämtliche jeweils aktuellen kantonalen Regelungen informiert sind, sollte sich die Behörde oder Stelle bei der Meldung an die Vorsorgeeinrichtung als die zuständige Behörde ausweisen. Dies kann z. B. durch eine Kopie der entsprechenden kantonalen Regelung geschehen.

Absatz 2 umschreibt, in welchen Fällen die Fälligkeit eines Anspruchs die Meldepflicht der Vorsorgeeinrichtung an die Behörde oder Stelle auslöst. Jede Auszahlung einer Vorsorgeleistung in Kapitalform fällt unter diese Bestimmung, unabhängig davon, ob diese nach Artikel 37 BVG oder ausschliesslich aufgrund von reglementarischen Bestimmungen erfolgt (lit. a).

Bei der Kapitaloption der Altersleistung ist oft eine längere Frist (ein oder zwei Jahre) vorgesehen, welche die versicherte Person zwischen der Wahl dieser Möglichkeit und der Fälligkeit der Leistung

⁹ Siehe die Erläuterungen zu Artikel 131 Absatz 2 und Artikel 290 Absatz 2 der vorgeschlagenen Änderungen des ZGB, gemäss denen der Bundesrat einen verbindlichen Leistungskatalog für die Inkassostellen festlegen soll: <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/unterhalt/vn-ber-d.pdf>, S. 34 ff. Siehe dazu auch FN 4.

¹⁰ Vgl. Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 ZGB: Erfüllt die verpflichtete Person die Unterhaltspflichten nicht, so hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle der berechtigten Person auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise [...] zu helfen.

mindestens einhalten muss. In diesem Fall ist nicht der Moment der Wahl durch den Versicherten, sondern die Fälligkeit der Leistung massgebend.

Eine Barauszahlung nach Artikel 5 FZG (lit. b) erfolgt nur aufgrund eines Gesuchs der versicherten Person und die Vorsorgeeinrichtung muss prüfen, ob die Voraussetzungen für eine solche Auszahlung vorliegen. Kommt sie zum Schluss, dass dies der Fall ist, hat sie Meldung an die Behörde oder Stelle zu erstatten. Das Gleiche gilt für den Vorbezug für die Wohneigentumsförderung (lit. c).

Absatz 3: Bei der Verpfändung von Vorsorgeguthaben soll hingegen bereits die Verpfändung¹¹ des Vorsorgeguthabens eine Meldung an die Inkassobehörde auslösen, da die Pfandverwertung selbst, wenn sie vom Pfandgläubiger eingeleitet werden sollte, weder verhindert noch aufgeschoben werden kann. Wird das Pfand später verwertet, löst auch dies wiederum ein Meldung aus.

Die Meldung nach den Absätzen 2 und 3 hat mit einem eingeschriebenen Brief zu erfolgen. Dies erlaubt es der Vorsorgeeinrichtung nachzuweisen, in welchem Zeitpunkt sie diese Meldung abgeschickt hat und gleichzeitig ist damit der Beginn der 30-tägigen Frist geklärt.

Der Grundsatz, dass der Leistungsanspruch vor der Fälligkeit ausser zur Förderung von selbstbewohntem Wohneigentum nicht pfändbar ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 BVG), bleibt auch nach dieser Gesetzesänderung bestehen. Der Schutz der Vorsorgegelder bleibt erhalten. Erst wenn die versicherte Person selbst den Schutz dieser Vorsorgemittel durch eine Barauszahlung vorzeitig auflöst oder sie durch eine andere Auszahlung in Kapitalform die Vorsorge verlässt, können Alimentengläubiger, wie andere Gläubiger auch, auf diese nun freien Mittel greifen. Die Behörde oder Stelle kann von der Vorsorgeeinrichtung auch weiterhin die Auszahlung an Dritte, insbesondere an die Alimentengläubiger oder an sich selbst, nicht selbst verlangen. Nur wenn eine Anweisung durch ein Gericht erfolgt, wird die Auszahlung an den Versicherten über die Frist von 30 Tagen hinaus gesperrt¹² oder nach der Fälligkeit an Dritte, zum Beispiel die Alimentengläubiger, überwiesen. Andernfalls – wenn keine solchen Schritte durch ein Gericht oder Betreibungsamt erfolgen – kann die Vorsorgeeinrichtung entsprechend dem üblichen Verfahren das Vorsorgeguthaben der versicherten Person auszahlen oder den Vorbezug für Wohneigentum überweisen.

Absatz 4 verankert eine Sperrfrist für die Auszahlung der Austritts- bzw. der Kapitalleistung. Die Behörde oder Stelle benötigt nach Erhalt der Information eine gewisse Zeit, damit sie die notwendigen Schritte einleiten kann. Daher darf die Vorsorgeeinrichtung den von der versicherten Person verlangten Betrag nicht auszahlen, bevor die Frist von 30 Tagen seit der Meldung an die Behörde oder Stelle abgelaufen ist. Die Fälligkeit ist zwar eingetreten, doch verhindert die Sperrung die Auszahlung. Die Situation ist in dieser Beziehung vergleichbar mit einem Sperrkonto.

Solange die Einrichtung aufgrund der neuen gesetzlichen Sperrfrist die Austritts- bzw. die Kapitalleistung nicht auszahlen darf, ist sie nicht in Verzug und es entsteht somit für die Einrichtung während dieser Frist keine Pflicht, einen Verzugszins zu bezahlen. Hingegen ist das Guthaben wie in anderen Situationen vor dem Verzug zu verzinsen (vgl. Art. 2 Abs. 3 und 4 FZG).

Art. 49 Abs. 2 Bst. 5a (neu)

In umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen muss die neue Regelung auch für den über die obligatorische berufliche Vorsorge hinausgehenden Teil Geltung haben.

¹¹ Es handelt sich um die Anzeige der Verpfändung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung; eine Verpfändung von Vorsorgeguthaben für die Wohneigentumsförderung ist ohne solche Anzeige nicht gültig (vgl. Art. 331d Abs. 3 OR).

¹² Zum Beispiel durch von einem Gericht angeordnete vorsorgliche Massnahmen.

Art. 86a Abs. 1 Bst. a^{bis} (neu)

Die Kinderschutzhilfebehörde oder die andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle nach Artikel 131 und Art. 290 ZGB sind als solche keine Sozialhilfebehörden im eigentlichen rechtlichen Sinn. Die Aufgabe kann zwar den Sozialhilfebehörden übertragen werden, doch ist dies nicht zwingend.¹³ Damit die Behörde oder Stelle auf schriftliches und begründetes Gesuch hin Auskunft erhalten können, insbesondere von der Zentralstelle 2. Säule, muss in Artikel 86a eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorgesehen werden.

6.2 Änderung des ZGB

Art. 89^{bis} Abs. 6 Bst. 4a

Auch in Vorsorgeeinrichtungen, die ausschliesslich die über die obligatorische berufliche Vorsorge hinausgehende Vorsorge betreiben, hat die neue Regelung Gültigkeit.

6.3 Änderung des FZG

Art. 24^{bis} (neu)

Die Absätze 1 bis 4 sind für die Freizügigkeitseinrichtungen analog zu der Regelung in Artikel 40 BVG formuliert.

Absatz 5 soll sicherstellen, dass beim Übertritt einer versicherten Person in eine andere Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die Meldung der Behörde oder Stelle von der bisherigen an die nachfolgende Einrichtung weiter geleitet wird. Eine solche Weiterleitung sollte auch vorgenommen werden, wenn die Meldung erst eintrifft, wenn die versicherte Person die Einrichtung bereits gewechselt hat. In diesem Fall leitet die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung die Meldung an jene Einrichtung weiter, an die sie das Vorsorgeguthaben dieser Person überwiesen hat.

6.4 Inkraftsetzung

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Da Teil I und Teil II dieser Vorlage inhaltlich nicht voneinander abhängen, sondern aus Verfahrensgründen in der gleichen Vorlage vorgeschlagen werden, soll der Bundesrat auch das Inkrafttreten der beiden Teile unabhängig voneinander bestimmen können. Dabei kann er das Inkrafttreten von Teil II insbesondere auch mit dem Voranschreiten anderer Massnahmen koordinieren, die die Effizienz der Arbeit der Inkassobehörden verbessern sollen.

7 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Dem Bund entstehen durch die Einführung dieser Neuerung keine zusätzlichen Kosten.

Bei den Kantonen und Gemeinden können Auswirkungen entstehen: Die Behörden oder Stellen werden durch die Neuerung eine weitere Möglichkeit zur Sicherung der Alimentenzahlungen erhalten. Die Schritte, die sie nun unternehmen können, werden einerseits ihren Arbeitsaufwand vergrössern. An-

¹³ Vgl. Liste auf : http://www.einelternfamilie.ch/index.php?option=com_content&task=view&lang=de&id=75&Itemid=83.

dererseits erhalten die Behörden oder Stellen die Möglichkeit, rechtzeitig rechtliche Schritte zur Sicherung der Unterhaltsforderungen einzuleiten. Je häufiger es der Behörde oder Stelle gelingt, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben und die unterhaltspflichtige Person zu veranlassen, dass sie die Unterhaltspflicht wieder vollumfänglich wahrnimmt, umso weniger Geld muss die öffentliche Hand für die Alimentenbevorschussung aufwenden. Die neue Regelung dürfte daher zu einer gewissen Entlastung der Gemeinden führen, doch sind Schätzungen über die Höhe solcher allfälligen Einsparungen mit zu vielen Unsicherheiten verbunden, als dass sie beziffert werden könnten.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Gesetzesänderungen stützen sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung. Dieser gibt gemäss Absatz 1 dem Gesetzgeber die Kompetenz, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen.

8.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Verhältnis zum europäischen Recht wird nicht berührt.