



Bern, 28. Januar 2026

Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Auffan- geinrichtung (Änderung des BVG)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) soll es der Auffangeinrichtung BVG weiterhin ermöglichen, die Vorsorgeguthaben aus dem Freizügigkeitsbereich bis zum Betrag von 10 Milliarden Franken zinslos bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der zentralen Tresorerie des Bundes (Bundestresorerie) anzulegen, sofern der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich unter 103 Prozent liegt, die technischen Rückstellungen zur Gewährleistung des Kapitalschutzes vorgängig aufgelöst wurden, und der Leitzins der Schweizerischen Nationalbank SNB bei null Prozent oder tiefer liegt..

Ausgangslage

Die Auffangeinrichtung BVG ist eine von den Sozialpartnern getragene Stiftung mit gesetzlichem Auftrag im Bereich der beruflichen Vorsorge. Sie hat unter anderem die Aufgabe, die Freizügigkeitsguthaben entgegenzunehmen, die an sie überwiesen werden.

Es handelt sich um Freizügigkeitsguthaben von Personen, die nach der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses – zum Beispiel infolge Kündigung – nicht sofort ein neues Arbeitsverhältnis antreten. Diese Personen haben grundsätzlich keine Möglichkeit, ihr Freizügigkeitsguthaben in einer Vorsorgeeinrichtung zu belassen. Sie müssen der bisherigen Vorsorgeeinrichtung mitteilen, auf welche Freizügigkeitseinrichtung diese ihre Freizügigkeitsleistung überweisen soll. Bleibt diese Mitteilung aus, so überweist die Vorsorgeeinrichtung die Freizügigkeitsleistung nach sechs Monaten an die Auffangeinrichtung. Im Gegensatz zu den Freizügigkeitseinrichtungen darf diese die Annahme von Guthaben nicht ablehnen. Freizügigkeitsguthaben dürfen nicht mit Negativzinsen belastet werden.

Die Auffangeinrichtung befindet sich immer dann in einer schwierigen Situation, wenn die Schweizerische Nationalbank SNB ihren Leitzins in den negativen Bereich senkt. Um den Nominalwert der Einlage zu gewährleisten, muss sie bei der Wiederanlage dieser Gelder Risiken eingehen. Im Falle von negativen Leitzinsen weisen kurzfristige risikoarme Anlagen eine ungenügende Verzinsung auf. Gleichzeitig besteht die Gefahr von (hohen) Schwankungen an den Finanzmärkten.

Inhalt der Vorlage

Die Auffangeinrichtung hat im September 2020 das Recht erhalten, Mittel aus dem Freizügigkeitsbereich zinslos und unentgeltlich bei der Bundestresorerie anzulegen. Dieses Recht wurde im September 2023 durch das Parlament verlängert und läuft am 25. September 2027 aus. Die Regelung soll angepasst und verlängert werden. Neu-

oder Ersatzanlagen sind dabei nur möglich, wenn der aktuelle Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich unter 103 Prozent liegt. Bisher lag die Schwelle bei 105 Prozent. Auch muss der Leitzins der SNB bei null Prozent oder tiefer liegen. Bei einem positiven Leitzins kann die Auffangeinrichtung positiv verzinsten Anlagen an den Finanzmärkten finden. Das Anlagevolumen ist weiterhin auf maximal 10 Milliarden Franken beschränkt. Allfällig bestehende technische Rückstellungen zur Gewährleistung des Kapitalschutzes / der Nominalwertgarantie muss die Auffangeinrichtung vorgängig aufgelöst haben. Die Bundestresorerie und die Auffangeinrichtung regeln die Details und die Deckung anfallender administrativer Kosten in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1	Freizügigkeit.....	5
1.1.2	Auffangeinrichtung BVG.....	6
1.1.3	Gründe für die Weiterführung von Artikel 60b BVG.....	6
1.1.4	Übrige Freizügigkeitseinrichtungen	12
1.2	Geprüfte und verworfene Alternativen.....	13
1.2.1	Arbeitsgruppe des Bundes	13
1.2.2	Negativverzinsung.....	13
1.2.3	Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei	14
1.2.4	Regelmässige Zahlungen / Finanzierung der Negativzinsen durch eine Drittpartei.....	15
1.2.5	Zinsloses Konto bei der SNB.....	15
1.2.6	Weitere geprüfte und verworfene Lösungen	15
1.3	Die beantragte Regelung	16
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu nationalen Strategien des Bundesrates.....	17
1.5	Umsetzung	17
2	Erläuterungen zum Artikel	18
3	Auswirkungen	18
3.1	Auswirkungen auf den Bund.....	18
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	19
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die soziale Sicherheit und die versicherten Personen	19
4	Rechtliche Aspekte.....	19
4.1	Verfassungsmässigkeit	19
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	19
4.3	Erlassform	19
4.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	19
4.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	20

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Anlage der Freizügigkeitsgelder (Änderung des BVG)

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Freizügigkeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber mehr als 22 680 Franken pro Jahr verdienen, sind für die berufliche Vorsorge obligatorisch in der Vorsorgeeinrichtung ihres Arbeitgebers versichert. Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses, bevor ein Vorsorgefall (Alter, Tod, oder Invalidität) eintritt, verlassen die Versicherten grundsätzlich die Vorsorgeeinrichtung; der Verbleib in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung ist nur im Rahmen von Artikel 47 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sowie ab dem 1. Januar 2021 im Rahmen von Artikel 47a BVG zulässig. Die Vorsorgeeinrichtung muss ihnen die sogenannte Freizügigkeitsleistung mitgeben. Im Normalfall überweist sie die Freizügigkeitsleistung an die Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers. Versicherte, die kein neues Arbeitsverhältnis eingehen und deshalb nicht in eine neue Vorsorgeeinrichtung eintreten, müssen die Freizügigkeitsleistung auf ein Freizügigkeitskonto bei einer Freizügigkeitsstiftung oder auf eine Freizügigkeitspolice bei einer Versicherungsgesellschaft überweisen lassen. Die Freizügigkeitsstiftungen wurden vielfach von Banken gegründet und sind mit ihnen weiterhin verbunden. Die versicherte Person teilt der bisherigen Vorsorgeeinrichtung mit, welche Freizügigkeitseinrichtung sie gewählt hat.

Für arbeitslos gewordene Personen bietet sich insbesondere ein Freizügigkeitskonto an. Auf diesem wird das Geld platziert, bis die Person wieder eine Stelle gefunden hat und das Geld in die neue Vorsorgeeinrichtung einbringen kann. Da der Zeitraum bis zum Eingehen eines neuen Arbeitsverhältnisses meist unklar und üblicherweise auch recht kurz ist, ziehen es die meisten betroffenen Personen vor, das Geld nicht in risikoträchtige Wertschriften zu investieren, da diese Risiken einen gewissen Anlagehorizont voraussetzen und von den Versicherten oft nicht getragen werden können.

Unterlässt es die versicherte Person, ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung mitzuteilen, wohin diese die Freizügigkeitsleistung überweisen soll, so ist diese gesetzlich verpflichtet, die Leistung frühestens nach sechs Monaten und spätestens nach zwei Jahren an die Auffangeinrichtung BVG zu überweisen.

¹ SR 831.40

1.1.2 Auffangeinrichtung BVG

Die Auffangeinrichtung BVG (Auffangeinrichtung) ist eine von den Sozialpartnern getragene Stiftung, die ihre Grundlage im BVG hat. Neben weiteren Aufgaben muss sie insbesondere Freizügigkeitskonten verwalten. Sie muss alle Freizügigkeitsguthaben entgegennehmen, die an sie überwiesen werden. Im Gegensatz zu den Freizügigkeitseinrichtungen darf sie die Annahme von Guthaben nicht ablehnen.

Per Ende 2023 betreute die Auffangeinrichtung im Bereich Freizügigkeit 1.47 Millionen Kundinnen und Kunden, was rund 57 Prozent aller Freizügigkeitskonten entspricht. Allerdings handelt es sich dabei vielfach um Personen mit kleinen Guthaben. Die Höhe der von der Auffangeinrichtung verwalteten Freizügigkeitsguthaben betrug Ende 2023 rund 17.6 Milliarden Franken und Ende 2024 19,2 Milliarden Franken². Zum Vergleich befanden sich auf den Freizügigkeitskonten (Konten in Form der reinen Sparlösung) der Banken gemäss Bankenstatistik per Ende 2023 rund 30,7 Milliarden Franken, wobei in dieser Zahl die in Wertschriftenlösungen investierten Freizügigkeitsgelder, welche tendenziell zunehmen, nicht enthalten sind.

Freizügigkeitsgelder bei Banken, Versicherungen und der Auffangeinrichtung, 2020 - 2023³

	2020	2021	2022	2023	Veränderung 21 / 22	Veränderung 22 / 23
Total in Mio. Fr.	55 126	54 930	53 966	53 858	-1,75 %	-0,2 %
Freizügigkeitskonten bei Banken						
– Summe in Mio. Fr.	34 912	33 793	31 998	30 760	-5,3 %	-3,9 %
– Anzahl	848 160	836 118	831 860	840 907		
Freizügigkeitspolice bei Versicherungen						
– Summe in Mio. Fr.	6 312	6 023	5 737	5 502	-4,7 %	-4,1 %
– Anzahl	285 168	275 725	267 597	259 416		
Freizügigkeitskonten bei Auffangeinrichtung						
	13 902	15 114	16 231	17 596	+7,4 %	+8,4 %
– Anzahl	1 272 578	1 344 676	1 399 863	1 466 560	+4,1 %	+4,8 %

Quellen: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2024 / Angaben der Auffangeinrichtung / Bankenstatistik der SNB / Angaben der FINMA

1.1.3 Gründe für die Weiterführung von Artikel 60b BVG

Negativzinsen und ihre Folgen

Mit der Einführung von Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Dezember 2014 war es für Finanzintermediäre weniger attraktiv, Freizügigkeitsgel-

² Auffangeinrichtung, 2024 Geschäftsbericht, S. 23

³ Freizügigkeitsgelder ohne Wertschriftensparen

der entgegenzunehmen. Gemäss geltendem Recht ist der Nominalwert auf Freizügigkeitskonten garantiert. Wenn der risikolose Zinssatz negativ ist, muss ein Kostenträger daher die Differenz zwischen Nominalwert und Negativverzinsung übernehmen. Die Negativzinsphase dauerte bis Mitte 2022. Ab Juni 2022 erhöhte die Schweizerische Nationalbank SNB aufgrund der angestiegenen Inflation den Zinssatz von -0.75 Prozent auf 1,75 Prozent im Juni 2023. Seit März 2024 hat die SNB den Leitzins von 1.75 Prozent auf gegenwärtig 0 Prozent gesenkt. Die Verzinsung der zweijährigen Bundesobligationen liegt dadurch per Ende November 2025 bereits wieder bei minus 0,13 Prozent.

Fallen die kurzfristigen Zinsen am Geldmarkt unter 0 Prozent, können sich die Banken günstiger am Geldmarkt refinanzieren, als dies durch Spargelder, Freizügigkeitsgelder oder Säule-3a-Gelder möglich ist, da letztere Gelder üblicherweise nicht negativ verzinst werden.

Die sinkende Attraktivität von Freizügigkeitskonten seit 2015 spiegelt sich in der stagnierenden Summe von Freizügigkeit Guthaben bei Banken, während bei der Auffangeinrichtung die Summe der entsprechenden Gelder stark gewachsen ist. Der Auffangeinrichtung sind 2023 1,36 Milliarden und 2024 1,63 Milliarden Franken Freizügigkeitsgelder zugeflossen. Auch in den Vorjahren war der Zufluss bedeutend. Zwischen 2015 und 2022 ist die Summe der Freizügigkeitsgelder bei der Auffangeinrichtung von rund 8,1 auf rund 15,2 Milliarden Franken gestiegen, während sie bei den Banken gesunken ist. Freizügigkeitseinrichtungen können Gelder zudem ablehnen oder aber nur das Wertschriftensparen anbieten. Neben der sinkenden Attraktivität des Zinsdifferenzgeschäftes in einer Tiefzinsphase ist das Wertschriftensparen der zweite Grund für die tendenziell abnehmenden Beträge auf den Freizügigkeitskonten der Freizügigkeitseinrichtungen von Banken. Das Wertschriftensparen weist gute Margen auf, dies ist auch während Tiefzinsphasen der Fall. Die Anbieter der Wertschriftenlösungen erheben für sie vergleichsweise attraktive Gebühren, während der Kunde oder die Kundin das Anlagerisiko trägt.

Das Wachstum im Bereich der Freizügigkeitskonten (in Form der reinen Sparlösung) fand demnach fast ausschliesslich bei der Auffangeinrichtung statt. Die Auffangeinrichtung kann auch nicht einfach Wertschriftenlösungen anbieten, weil viele Konten kontaktlos sind. Die ausdrückliche Zustimmung des Versicherten und die Risikoaufklärung ist nämlich Voraussetzung für eine Wertschriftenlösung. Auch weisen viele Konten nur geringe Saldi auf, was Wertschriftenlösungen auch für den Anbieter tendenziell unattraktiver macht. Gerade auch bei arbeitslos gewordenen Personen fehlt zudem die Risikofähigkeit für das Eingehen von Anlagerisiken.

Obwohl die Leitzinsen der SNB ab Mitte 2022 wieder stiegen und bis Mai 2025 positiv blieben, nahmen die Freizügigkeitsgelder bei der Auffangeinrichtung weiterhin zu. Die hohe Zunahme in den Jahren 2023 und 2024 hatte zwei Gründe. Einerseits stiegen die Zinsen der Konten von Freizügigkeitseinrichtungen nur wenig⁴. Die Geldmarktsätze

⁴ finpension.ch > Wissen > Vorsorge > Freizügigkeitskonto: Zinsen und Gebühren im Vergleich

waren deutlich höher. Offensichtlich waren die Finanzdienstleister wenig an den Freizügigkeitsgeldern in Kontoform interessiert, sie bevorzugten es, Anlagelösungen mit besseren Margen anzubieten. Andererseits weist dies darauf hin, dass neben dem Zinsniveau auch strukturelle Gründe eine Rolle bei der Zunahme von Freizügigkeitsgeldern der Auffangeinrichtung spielen. Gelegentlich mag der Unwille der Versicherten eine Rolle spielen, die Gelder in eine neue Vorsorgeeinrichtung einzubringen. Wichtiger ist jedoch, dass bei der Auffangeinrichtung rund zwei Drittel der Konti kontaktlos sind. Die Mobilität der Arbeitnehmer führt leider auch dazu, dass viele Vorsorgeguthaben beim Stellenwechsel vergessen werden. Dies erklärt auch die im Durchschnitt relativ niedrigen Saldi auf den Freizügigkeitskonten der Auffangeinrichtung.

Die Freizügigkeitspolice sind betragsmässig weniger relevant und in der Tendenz abnehmend.

Die Gründe für die Einführung von Artikel 60b BVG

Nach dem Einbruch der Finanzmärkte im März 2020 («Covid-Krise») sank der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich auf 101,6 Prozent. Es drohte eine Unterdeckung. Auch war unklar, ob mit weiteren Zuflüssen aufgrund steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen war. Ein solcher Geldzufluss hätte den Deckungsgrad weiter verwässert.

Die Auffangeinrichtung unterliegt einem Kontrahierungszwang, d. h. sie kann die Freizügigkeitsgelder nicht ablehnen, sondern muss Konten in Form der reinen Sparlösung anbieten. Auf diesen kann sie den Versicherten keine Negativzinsen belasten⁵. Sie muss den Nominalwert garantieren. Solange die Negativzinspolitik der SNB besteht, kann sie die Gelder nicht kurzfristig und gleichzeitig risikofrei / arm anlegen. Sie muss Risiken eingehen.

Anders als die anderen Vorsorgeeinrichtungen kann die Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich keine Sanierungsmassnahmen ergreifen. Die Versicherten können die Auffangeinrichtung jederzeit verlassen, es existiert kein Zwangsanschluss, und von den Versicherten können auch keine Sanierungsbeiträge erhoben werden. Eine Unterdeckung und die damit verbundene Unsicherheit können – wie bei einer Bank – zu einem Ansturm auf die Konten führen. Bei einer Unterdeckung würde jede austretende Person den Deckungsgrad der Auffangeinrichtung verschlechtern, da dieser Person trotz Unterdeckung keine Abzüge gemacht werden können. Der Sicherheitsfonds BVG haftet nicht für Freizügigkeitsgelder.

Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) sowohl des National- wie auch des Ständerates haben dem Bundesrat am 29. April beziehungsweise am

⁵ Art. 13 Abs. 5 und Art. 19 Abs. 1 der Freizügigkeitsverordnung. Vgl. auch dazu Rechtsgutachten von RA Jacques-André Schneider, *Maintien de la prévoyance auprès d'institutions de libre passage et imputation d'intérêts négatifs sur les comptes de libre passage sous forme d'épargne pure par la banque gestionnaire*, Genève, 25. Oktober 2017 abrufbar auf : BSV-Online > Sozialversicherungen > Berufliche Vorsorge und 3. Säule > Grundlagen & Gesetze > Grundlagen.

1. Mai 2020 geschrieben, dass sie zugunsten der Auffangeinrichtung die Prüfung eines Nullzinskontos bei der SNB oder der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) empfehlen. Der Bundesrat hat in seiner mündlichen Antwort eine entsprechende Prüfung des Anliegens zugesagt. Anschliessend hat das Parlament im Herbst 2020 Artikel 60b BVG mittels dringlichem Verfahren beschlossen.

Dieser ermöglichte es der Auffangeinrichtung, im Falle eines Deckungsgrades von unter 105 Prozent maximal 10 Milliarden Franken bei der Bundestresorerie anzulegen. Der Artikel wurde bis zum 25. September 2023 befristet. In der Folge musste die Auffangeinrichtung die Regelung vorerst nicht in Anspruch nehmen. Aufgrund der allgemeinen Stabilisierung der Finanzmärkte erholte sich ihr Deckungsgrad bis Ende Dezember 2021 auf 108 Prozent.

Verlängerung von Artikel 60b im Jahre 2023

Mit der Covid Krise hat ein eigentlicher Paradigmenwechsel stattgefunden. Nach langen Jahren mit einer niedrigen und teilweise auch negativen Inflationsentwicklung stieg die Teuerung deutlich an. Der Landesindex der Konsumentenpreise, welcher im März 2021 noch bei minus 0,2 Prozent lag, stieg bis August 2022 auf einen Wert von 3.5 Prozent an. Diese Entwicklung war international sogar noch stärker ausgeprägt, beispielsweise in den USA, aber auch im EU - Raum. Etwas verzögert stiegen mit der Inflation auch die Zinsen deutlich. Dieser Zinsanstieg führte grundsätzlich zu einer Entlastung der Freizügigkeitseinrichtungen und insbesondere der Auffangeinrichtung. Freizügigkeitsgelder waren für Finanzdienstleister wieder attraktiv, da eine günstigere Finanzierung über den Geldmarkt für sie nicht mehr möglich war. Gleichzeitig stiegen jedoch auch die Risiken an den Finanzmärkten. Im Jahr 2022 verlor der vorsichtig investierte Pictet BVG-25 plus Index 14.1 Prozent. Die steigenden Zinsen führten gleichzeitig zu Verlusten bei festverzinslichen Obligationen und an den Aktienmärkten. Befürchtungen einer Rezession machten die Runde. Der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich fiel von 108 Prozent Ende 2021 auf 101.3 Prozent Ende 2022.

Nachdem die Expertengruppe des Bundes zu keiner Einigung über eine taugliche alternative Lösung gekommen war (siehe Kapitel 1.2.1), beschloss der Bundesrat, dem Parlament eine Verlängerung der Befristung von Artikel 60b BVG zu beantragen. Das Resultat der Vernehmlassung war eindeutig: 30 von 35 Stellungnahmen sprachen sich für die Vorlage aus. Die Verlängerung wurde entsprechend im Parlament von beiden Kammern einstimmig beschlossen und Artikel 60b BVG am 26. September 2023 um weitere 4 Jahre verlängert.

Erfahrungen mit Artikel 60b BVG

Die Auffangeinrichtung hat im schwierigen Finanzjahr 2022 Geld auf das Konto bei der Bundestresorerie transferiert. Vom 10. Mai 2022 bis zum 16. Juni 2022 wurden der Bundestresorerie in 6 Tranchen insgesamt 4,25 Milliarden Franken überwiesen. Ab Juni 2022 war die Verzinsung kurzfristiger Bundesobligationen wieder positiv. Die höhere Verzinsung und ab 2023 auch die Erholung der Finanzmärkte im Jahr 2023 führten dazu, dass sie diesen Betrag von September 2022 bis zum 15. März 2023 wieder

abgezogen hat. Für die Auffangeinrichtung war die Möglichkeit wichtig, ihr Geld vorübergehend bei der Bundestresorerie zinslos zu deponieren. Dies ermöglichte ihr die Reduktion der Anlagerisiken in einem kritischen Moment, als die Aktienmärkte und die Obligationenkurse aufgrund steigender Zinsen stark fielen. Die Regelung hat sich demnach bewährt und erlaubte es der Auffangeinrichtung, ihre finanzielle Situation im sehr ungünstigen Umfeld des Jahres 2022 zu stabilisieren und einen positiven Deckungsgrad zu bewahren. Die oben erwähnten Gründe für die Einführung von Artikel 60b BVG bestehen weiterhin.

Inanspruchnahme des Nullzinskontos

Die Auffangeinrichtung soll demnach befristet auf sechs Jahre weiterhin die Möglichkeit haben, ein Nullzinskonto bei der Bundestresorerie in Anspruch zu nehmen, falls ihr Deckungsgrad unter 103 Prozent fällt (anstelle von 105 Prozent in der bisherigen Regelung) und der Leitzins der SNB bei null Prozent oder tiefer liegt. Dieser neue Artikel 60b BVG sorgt dafür, dass das Nullzinskonto nur dann in Anspruch genommen wird, wenn es zwingend erforderlich ist. Der Wert von 103 Prozent dürfte noch (knapp) ausreichend sein, um eine allfällige Unterdeckung für eine gewisse Zeit selbst im Negativzinsumfeld zu vermeiden, sofern die Anlagerisiken rasch reduziert werden. Die neue Limite erhöht die Attraktivität von Massnahmen zur Reduktion von Freizügigkeitsguthaben (siehe folgendes Unterkapitel). Die Auffangeinrichtung hat bereits Massnahmen dazu ergriffen. Eine Reduktion dieser Guthaben hat bei einem Deckungsgrad grösser als 100 Prozent positive Effekte. Der Leitzins der SNB muss bei null Prozent oder tiefer liegen. Andernfalls dürfte die Auffangeinrichtung (im Normalfall) positiv verzinsten kurzfristige Anlagen an den Finanzmärkten finden. Auch muss die Bundestresorerie das Konto nicht mehr kostenlos anbieten, sie kann ihren administrativen Aufwand verrechnen. Das Nullzinskonto darf ausdrücklich erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Auffangeinrichtung allfällig vorhandene technische Rückstellungen zur Gewährleistung des Kapitalschutzes / der Nominalwertgarantie vorgängig aufgelöst hat.

Falls die Nationalbank zum Beispiel aufgrund einer steigenden Inflation oder eine Änderung ihrer Politik die Zinsen anhebt, wird die Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie für die Auffangeinrichtung (automatisch) unattraktiv und gegebenenfalls auch überflüssig. Es ist demnach für die Auffangeinrichtung zwecks Risikoreduktion wichtig, dass sie einen Teil ihrer Anlagen risikoarm und liquide anlegen kann, ohne Verluste zu machen. Dazu dient das Konto bei der Bundestresorerie. In einem positiven Zinsumfeld wird das Konto nicht mehr benötigt.

Notwendigkeit der Limite von 10 Milliarden Franken

Artikel 60b BVG sieht gegenwärtig vor, dass die Auffangeinrichtung maximal einen Betrag von 10 Milliarden Franken zinslos bei der Bundestresorerie anlegen darf. Der Grund dafür ist, dass die Bundestresorerie unlimitierte Beträge nicht sinnvoll bewältigen kann, weshalb die Höhe der Summe begrenzt worden ist. Höhere Beträge würden in einer Tiefzinsphase u.a. die Geldmarktpolitik der SNB tangieren und die Handlungsspielräume der Bundestresorerie bei der Bewirtschaftung der Bundesbilanz einschränken, was mit Opportunitätskosten für den Bundeshaushalt verbunden wäre.

Die Auffangeinrichtung muss nicht alle ihre Aktiven kurzfristig anlegen. Gemäss ihren Angaben ist die Haltedauer der bei ihr deponierten Freizügigkeitsgelder relativ lang, insbesondere dann, wenn sie kontaktlos sind. Mehr als ein Drittel aller Gelder verbleiben länger als 10 Jahre, bei den kontaktlosen Konti ist es fast die Hälfte. Sie kann somit einen Teil der Gelder langfristig anlegen und damit im Normalfall bessere Renditen erzielen als ausschliesslich mit kurzfristigen Anlagen. Fallen die Zinsen, steigt der Wert von langfristigen festverzinslichen Obligationen, die Auffangeinrichtung macht Gewinne, steigen die Zinsen, kann sie bis zur Rückzahlung des Nominalwertes warten oder in kurzfristige Anlagen umschichten und von den steigenden Zinsen profitieren. Es ist demnach gerechtfertigt, dass sie nicht den gesamten Wert ihrer Freizügigkeitsanlagen von 22,5 Milliarden per Ende Juli 2025 inkl. Wertschwankungsreserven bei der Bundestresorerie anlegen kann. Sie kann und soll weiterhin eine marktorientierte Anlagepolitik verfolgen.

Eindämmung des Zuflusses von Freizügigkeitsgeldern

Trotzdem stellt das Wachstum der Freizügigkeitsgelder ein Problem dar. Mit der Limitierung von 10 Milliarden für risikolose Anlagen muss die Auffangeinrichtung den darüber liegenden Betrag anlegen, und je grösser dieser Betrag oberhalb der 10 Milliarden ist, desto höhere Beträge muss sie risikoträchtig in einer Tiefzinsphase anlegen. Das De-risking in einer Tiefzinsphase wird mit dem aktuellen Zufluss von Geldern somit erschwert. Dieses Problem wird separat von dieser Vorlage adressiert.

Mittel- und langfristig sollte das Wachstum der Freizügigkeitsguthaben bei der Auffangeinrichtung gebremst werden und die Anzahl Konten sogar abnehmen. Einerseits durch eine gesetzgeberische Massnahme: Im Rahmen der Umsetzung von Motion Dittli 21.4142 (Altersguthaben schützen bei einem Austritt aus einem 1e-Plan) schlägt der Bundesrat dem Parlament die Schaffung von generellen Melde- und Einforderungspflichten bei den Vorsorgeeinrichtungen vor. Damit soll das Problem von «vergesenen» Guthaben und der hohen Anzahl von kontaktlosen Konti deutlich reduziert werden. Andererseits durch Massnahmen der Auffangeinrichtung selbst: die Auffangeinrichtung führt in Eigeninitiative aktuell die digitale Plattform BVG Exchange – Match ein. BVG Exchange - Match gleicht Aus- und Eintrittsdaten von Versicherten miteinander ab. Bei einer Übereinstimmung informiert das System die betroffenen Vorsorgeeinrichtungen, sodass diese die Übertragung der Freizügigkeitsleistungen vollziehen können. BVG Exchange – Match wird von der Auffangeinrichtung kostenlos angeboten und muss zusätzlich von den Vorsorgeeinrichtungen aktiviert werden. Daran haben die Vorsorgeeinrichtungen ein Interesse, da es die Übertragung der Gelder erleichtert. Das Schwesterprogramm BVG Exchange Transfer, welches bei Austritt des Vorsorgenehmers den Transfer des Vorsorgeguthabens an andere Einrichtungen übernimmt, ist ein grosser Erfolg, an welchem die Auffangeinrichtung mit BVG Exchange Match anknüpfen möchte. Das Ziel der Auffangeinrichtung ist es, mittelfristig eine deutliche Abnahme der bei ihr deponierten Freizügigkeitsgelder zu erreichen. BVG-Match könnte über die nächsten fünf Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Freizügigkeitsguthaben bei der Auffangeinrichtung führen. Dieser könnte gemäss einer internen Datenanalyse der Auffangeinrichtung maximal von 35 Prozent bis zu 45 Prozent betragen. Ab-

hängig ist dies u.a. davon, wie stark die Pensionskassen BVG Exchange - Match nutzen. Auch aufgrund dieser Massnahmen sind die Limite von 10 Milliarden Franken und die damit verbundene Möglichkeit des De-riskings weiterhin ausreichend.

In diesem Zusammenhang unklar ist, wie sich die Annahme der neuen bilateralen Verträge auswirken würde. Künftig würden die überobligatorischen Gelder in der Schweiz bleiben. Für die Anlagelösungen von Freizügigkeitsstiftungen respektive der mit ihnen verbundenen Finanzdienstleister ist dies im Eintretensfalle zweifellos ein interessanter Markt. Ein Teil dieser Gelder dürfte aber dennoch der Auffangeinrichtung überwiesen werden. Allerdings dürften diese Gelder eine eher lange Duration haben, und den kurzfristigen Anlagebereich weniger belasten.

Aktuelle Situation und Schlussfolgerung

Der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung liegt per Ende November 2025 bei rund 107 Prozent. Dazu kommen technische Rückstellungen für die Kapitalgarantie von rund 3 Prozent. Die Zinsen in der Schweiz sind aufgrund der niedrigen Inflation und des starken Frankens wieder tief. Die SNB hat ihren Leitzins auf 0 Prozent gesenkt. Auch wenn die finanzielle Situation der Auffangeinrichtung gegenwärtig zufriedenstellend ist, ist es dennoch möglich, dass aufgrund der ökonomischen und politischen Unsicherheiten und der insgesamt hohen Bewertungen Kursverluste im Bereich von risikoträchtigen Anlagen drohen. Es bleibt deshalb wichtig, dass die Auffangeinrichtung im Bedarfsfall Risiken reduzieren kann. Eine Unterdeckung und damit ein nicht sanierbarer Zustand muss vermieden werden. Die Gründe, welche zur Einführung von Artikel 60b BVG geführt haben, bestehen weiterhin. Die tiefen Zinsen machen eine Verlängerung von Art. 60b BVG erforderlich. Der Artikel soll neu auf 6 Jahre befristet werden. Nach dieser Zeit ist besser abschätzbar, ob die Negativverzinsungen eine Ausnahme darstellen, oder ob sie häufiger auftreten.

1.1.4 Übrige Freizügigkeitseinrichtungen

Freizügigkeitseinrichtungen müssen ihre Kontoguthaben an eine Bank weiterleiten. Traditionellerweise haben die Banken die entsprechenden Freizügigkeitsgelder für ihr klassisches Zinsdifferenzgeschäft verwendet. Im Vordergrund steht dabei nach wie vor das Hypothekengeschäft. Zwar sind die Zinssätze gemäss SNB in den letzten Monaten deutlich gesunken. Die Zinssätze für eine 5-jährige Festhypothek liegen per Ende Oktober 2025 aber immer noch bei 1,48 Prozent⁶, 10-jährige Festhypotheken werden für 1,81 Prozent offeriert. Dieser durchschnittliche 5-jährige Festhypothekensatz ist auch in der Tiefzinsphase von 2014 bis 2022 nie unter 1 Prozent gesunken. Dies generiert eine ausreichende Marge. Zwar drängen neue Anbieter auf den Markt, welche tiefere Zinsen offerieren. Dies lässt darauf schliessen, dass die Margen zwar unter Druck sind. Dieser Margendruck dürfte jedoch vor allem von neuen, effizienteren Vertriebskanälen herrühren.

⁶ Siehe: data.snb.ch/en/topics/ziredev/cube/zikrepro

Das Zinsdifferenzgeschäft ist ein zentrales Element der Ertragsgenerierung einer Bank. Die Banken behandeln dieses Thema als Geschäftsgeheimnis und erteilen darüber keine Auskunft. Es existieren daher keine Angaben darüber, ob und wieviel Gewinn die Banken mit Freizügigkeitsgeldern in der Vergangenheit gemacht haben und auch keine zur gegenwärtigen Situation. Die Freizügigkeitsgelder sind als Refinanzierungsquelle nach wie vor attraktiv, insbesondere weil mehr als 50 Prozent der Konti eine Haltefrist von länger als 5 Jahren aufweisen und damit recht langfristig ausleihbare Gelder sind.

Im Unterschied zur Auffangeinrichtung haben die Banken keinen Kontrahierungszwang. Sie können Neukunden ablehnen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, ein Wertschriftensparen anzubieten, welches für die Finanzdienstleister profitabel ist. Eine Änderung der bisherigen Rahmenbedingungen drängt sich für die übrigen Finanzdienstleister demnach weiterhin nicht auf. Die vorgeschlagene Lösung bleibt deshalb auf die Auffangeinrichtung beschränkt.

1.2 Geprüfte und verworfene Alternativen

1.2.1 Arbeitsgruppe des Bundes

Nach der Einführung von Artikel 60b BVG hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe unter Leitung des BSV eingesetzt, in welcher alle wichtigen Akteure (Sozialpartner, Fachverbände, Anlageexperten, Finanzintermediäre) vertreten waren.

Die Arbeitsgruppe des Bundes hat keine Empfehlung formuliert. Die geäusserten Positionen wichen je nach Ausgangs- und Interessenlage stark voneinander ab. Es konnte keine Einigung darüber erzielt werden, ob die Freizügigkeitsguthaben ganz oder teilweise garantiert werden sollten, wer allfällige Kosten tragen (Bund, SNB oder das «System der beruflichen Vorsorge») und ob nur die Auffangeinrichtung oder alle Freizügigkeitseinrichtungen von einer Lösung profitieren sollten.

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde Ende 2020 / 1. Hälfte 2021 erstellt.

Die folgenden Alternativen stellen die praktische Umsetzung im Bereich der Auffangeinrichtung der von der Arbeitsgruppe skizzierten grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten dar. Sie haben sich seit der Vernehmlassung von 2022 nicht verändert.

1.2.2 Negativverzinsung

Eine Negativverzinsung (zum Beispiel als Sanierungsmassnahme) für Freizügigkeitsguthaben würde bedeuten, dass die im Vorsorgesystem zwangsgesparten Gelder reduziert würden. Ähnlich wirken auch Gebühren, wenn auch meistens weniger stark, ausser bei kleinen Beträgen. Zu den Inhabern eines Freizügigkeitskontos gehören unter anderem Personen, die arbeitslos geworden sind, sich demnach in einer persönlich schwierigen Lage befinden. Im Falle der Auffangeinrichtung kommt erschwerend hinzu, dass viele Konten kontaktlos sind. Die Auffangeinrichtung könnte also viele Versicherte nicht einmal darüber informieren, dass sich ihre Ersparnisse vermindern, und diese könnten demnach nicht darauf reagieren. Die Anwendung von Negativzinsen in einem System des Zwangssparens würde auch zu einem erheblichen Vertrauensverlust in die

berufliche Vorsorge und ins Finanzsystem insgesamt führen. Ob-wohl in der Negativzinsphase auf höheren Beträgen im SpARBereich teilweise Negativzinsen eingeführt wurden, waren sie auf Sparkonten ohne hohe Saldi nicht die Regel und auf Säule 3a Sparkonten weitgehend unbekannt. Die Negativverzinsung für Freizügigkeitskonten wäre deshalb kaum begründbar. Die Anwendung einer Negativ-verzinsung zwecks Sanierung der Auffangeinrichtung bei einer Unterdeckung könnte zudem kontraproduktiv sein, da dies zu einem Abfluss der Gelder führen könnte, was die Situation verschärfen würde. Die Negativverzinsung scheidet deshalb als mögliche Lösung aus.

1.2.3 Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei

In dieser Variante gibt eine Drittpartei (z.B. Bund, «System der beruflichen Vorsorge») der Auffangeinrichtung eine Garantie ab, einen Fehlbetrag aufgrund einer Unterdeckung notfalls zu finanzieren.

Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass bis zu einer allfälligen Unterdeckung keine Gelder fließen müssen. Die Auffangeinrichtung würde eine höhere Risikofähigkeit aufweisen und könnte entsprechend ihre Anlagestrategie anpassen. Auf eine systematische Risikoreduktion in Krisensituationen könnte sie verzichten. In der Folge könnte sie auch im Fall einer Unterdeckung von einem allenfalls folgenden Börsenanstieg profitieren und ihren Deckungsgrad aus eigener Kraft wieder erhöhen. Sie kann demnach eine langfristig positive (erwartete) Rendite anstreben. Der Nachteil ist, dass die Risiken letztlich im Voraus nicht mit Sicherheit bestimmbar sind und angesichts der hohen und weiter wachsenden Bilanzsumme der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich rasch hohe Beträge (auch im Milliardenbereich) annehmen können. Das wäre für alle potentiellen Risikoträger ein erhebliches Problem. Eine Garantie der SNB wäre kaum mit dem Mandat der SNB vereinbar. Im Falle des Bundes stellt eine Garantie eine Subvention dar und bedürfte daher einer Gesetzesgrundlage sowie eines Verpflichtungskredits. Allerdings wäre die Höhe der Garantie letztlich nach oben offen, was für den Bundeshaushalt ein erhebliches Problem darstellen könnte. Zudem kann eine Börsenerholung durchaus längere Zeit auf sich warten lassen, wie ein Blick in die Vergangenheit zeigt. Die finanziellen Folgen einer solchen Garantie wären demnach schwer abschätzbar und könnten potentiell sehr hoch sein. Der Bund ist mit der Tilgung der Corona Schulden, steigenden Sozialversicherungsbelastungen und den angedachten Erhöhungen im Verteidigungsbereich bereits stark belastet. Eine Garantieleistung des «Systems der beruflichen Vorsorge» ist ebenfalls schwer umsetzbar. Für diese Garantieleistung müssten die Beitragszahler der beruflichen Vorsorge, das heisst Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufkommen. Eine Solidarität der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für Personen, welche häufig nicht mehr im Arbeitsprozess stehen, ist wenig realistisch. Ausserdem wäre das «System der beruflichen Vorsorge» bei tiefen Zinsen und allfälligen Marktverwerfungen bereits selbst stark belastet. Auch bestehen bereits bestens bekannte negative Faktoren wie die Altersentwicklung oder der hohe gesetzliche Umwandlungssatz. Die entsprechende Belastung ist demnach bereits hoch, zusätzliche Zahlungen des Systems der beruflichen Vorsorge zwecks Gewährleistung einer Garantie von Freizügigkeitsgeldern wären entsprechend stark umstritten. Die Gewährung einer Garantie durch eine Drittpartei scheidet deshalb als mögliche Lösung aus.

1.2.4 Regelmässige Zahlungen / Finanzierung der Negativzinsen durch eine Drittpartei

Möglich wären auch regelmässige Zahlungen an die Auffangeinrichtung, um allfällige Negativzinsen im Bereich der kurzfristigen Liquidität oder je nach Marktsituation auch bei den Bondrenditen ganz oder teilweise zu kompensieren. So könnte die Auffangeinrichtung weiterhin in risikoarme Anlagen investieren. Wenn die übrigen Finanzmärkte (insbesondere im Aktienbereich) nicht längerfristig krisenträchtig sind, würde dadurch ihre finanzielle Situation etwas stabilisiert. Doch genau wie bei der Garantie stellt sich die Frage, wer diese Zahlungen leisten sollte. Die ablehnenden Begründungen von Bund, «System der beruflichen Vorsorge» und SNB bleiben gleich.

1.2.5 Zinsloses Konto bei der SNB

Eine Alternative zur bisherigen Lösung wäre ein zinsloses Girokonto bei der SNB. Anders als Ausgleichszahlungen oder eine Garantie wäre dies im Falle der SNB weniger sachfremd, da zinslose Girokonti respektive die Befreiung von Negativzinsen für gewisse Finanzintermediäre bereits existierten. Die Möglichkeit eines Girokontos besteht für die Auffangeinrichtung aber gegenwärtig nicht und die Schaffung eines zinslosen Girokontos für die Auffangeinrichtung bei der SNB (ohne deren Zustimmung) würde eine Gesetzesanpassung erfordern. In Anbetracht der besonderen Stellung der SNB, ihrer verfassungsmässigen Unabhängigkeit und ihrer spezifischen Aufgaben sollte der Kreis der Berechtigten, die von ihr Leistungen beanspruchen können, nur schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht erweitert werden. Für die SNB ist zudem die Zinspolitik ein zentraler Pfeiler ihrer geldpolitischen Strategie. Würde der Auffangeinrichtung der Zugang zu einem Girokonto bei der SNB eröffnet, so könnte deren Strategie vor allem dann untergraben werden, wenn weitere Marktteilnehmer eine ähnliche Lösung für sich beanspruchen würden. Der Bundesrat hat daher diese Lösung nicht weiterverfolgt.

1.2.6 Weitere geprüfte und verworfene Lösungen

Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung

Bei einer Tolerierung einer vorübergehenden Unterdeckung der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich bestünde die Gefahr, dass die erhoffte kurzfristige Erholung ausbliebe. Die Versicherten würden in diesem Fall an der Solvenz der Auffangeinrichtung zu zweifeln beginnen, wodurch die Situation rasch eskalieren könnte.

Finanzierung Unterdeckung durch den Sicherheitsfonds BVG

Der Sicherheitsfonds kommt heute für die Verwaltungskosten der Auffangeinrichtung in bestimmten Teilbereichen auf. Eine Finanzierung einer Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich der Auffangeinrichtung durch den Sicherheitsfonds würde entsprechende Risikobeiträge der Auffangeinrichtung erfordern. Dies macht keinen Sinn. Denn wenn diese Beiträge risikodeckend wären, würde die Auffangeinrichtung die Risiken wieder selber tragen. Müssten diese Beiträge vom «System der beruflichen Vorsorge» aufgebracht werden, würde dies letztlich einer entsprechenden Garantie des «Systems der beruflichen Vorsorge» entsprechen, das heisst faktisch von Arbeitgebern und Arbeit-

nehmern, was kaum umsetzbar ist (siehe Kapitel 1.2.3). Der Sicherheitsfonds benötigt seine Mittel für die Gewährleistung der von ihm versicherten und finanzierten Leistungen.

1.3 Die beantragte Regelung

Angeichts der tiefen Zinsen und in Abwägung der Vor- und Nachteile erachtet der Bundesrat die Möglichkeit eines Nullzinskonto bei der Bundestresorerie weiterhin als die beste Wahl. Die Auffangeinrichtung soll für weitere 6 Jahre das Recht haben, bei der Bundestresorerie Gelder aus dem Freizügigkeitsbereich unverzinslich anzulegen.

Im Bereich der Freizügigkeitskonten der reinen Sparlösung weist einzig die Auffangeinrichtung ein deutliches Wachstum auf (vgl. Tabelle oben). Die hohe Volatilität an den Finanzmärkten und die unklare Zinsentwicklung legen nahe, die Möglichkeit eine Anlage auf einem Nullzinskonto vorläufig weiterzuführen. Der Kontrahierungszwang der Auffangeinrichtung unterscheidet sie zudem von den übrigen Akteuren im Freizügigkeitsbereich.

Für die Auffangeinrichtung ist es eine wesentliche Erleichterung, wenn sie ihre Gelder aus dem Freizügigkeitsbereich zinsfrei anlegen kann. Damit kann sie ihre Risiken reduzieren, ohne gleichzeitig Negativzinsen oder Bonitätsrisiken in Kauf nehmen zu müssen. In ungünstigen Marktsituationen können die Risiken so deutlich reduziert werden. Die Auffangeinrichtung kann mit dieser Lösung auch die Schwierigkeiten bewältigen, die ihr durch die krisenbedingt zufließenden Gelder entstehen. Die Auffangeinrichtung soll dank der Existenz eines Nullzinskontos weiterhin bei einem Rückgang der Finanzmärkte eine risikoreduzierende Strategie einleiten können, bei der sie die risikoträchtigen Anlagen systematisch und gegebenenfalls deutlich reduziert. Durch eine unverzinsliche Anlagemöglichkeit beim Bund kann sie diesen Prozess einfacher und weniger risikobehaftet vornehmen. Sollten die Zinsen wieder steigen, und die SNB ihre Tiefzinspolitik beenden, wird die Auffangeinrichtung von der Möglichkeit entweder keinen Gebrauch machen, oder aber die Bundestresorerie kann sich vorteilhaft refinanzieren, wenn sie es trotzdem tut. Dieser Automatismus ist ein Vorteil dieser Lösung im Umfeld steigender Zinsen.

Die Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie kommt nur dann zum Tragen, wenn der aktuelle Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich unter 103 Prozent fällt und der Leitzins der SNB bei null Prozent oder tiefer liegt. Allfällige technische Rückstellungen zur Gewährleistung der Kapitalgarantie / der Nominalwertgarantie der Einlagen müssen vorgängig aufgelöst werden. Die Anlagen bei der Bundestresorerie sollen aber, auch wenn der Deckungsgrad wieder über 103 Prozent steigt oder der Leitzins der SNB höher als null Prozent ist, nicht angetastet werden, bis sie auslaufen oder unter Berücksichtigung eines vereinbarten Termins gekündigt werden. Hingegen ist auch die Wiederanlage am Ende der Laufzeit nur möglich, wenn der Deckungsgrad der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich zu diesem Zeitpunkt unter 103 Prozent und der Leitzins bei null Prozent oder tiefer liegt. Ist die finanzielle Lage der Auffangeinrichtung im Freizügigkeitsbereich gut, so kann sie tiefe Zinsen eher verkraften. Der aktuelle Deckungsgrad wird aufgrund von Schätzungen der Auffangein-

richtung regelmässig bestimmt. Ein kleinerer Schätzungsfehler muss dabei in Kauf genommen werden. Gemäss Angaben der Auffangeinrichtung beträgt er ungefähr $\pm 0,2$ Prozent. Damit die Bundestresorerie den Zufluss von Geldern verkraften kann, wird das Anlagevolumen auf 10 Milliarden Franken begrenzt. Zudem soll die Auffangeinrichtung einen Anreiz haben, ihre Freizügigkeitsgelder zu reduzieren, wie sie dies mit BVG – Match anstrebt.

Diese besondere Lösung für die Auffangeinrichtung rechtfertigt sich durch deren gesetzlichen Zwang zur Annahme von Freizügigkeitsguthaben, wodurch sie sich von allen anderen Freizügigkeitseinrichtungen unterscheidet. Da die übrigen geprüften Lösungen (vgl. Ziff. 1.2) mit teils erheblichen Nachteilen verbunden sind, bleibt als Lösung einzig die Gewährung einer Anlagemöglichkeit bei der Bundestresorerie. Gemäss Artikel 61 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005⁷ (FHG) kann die EFV Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die eine eigene Rechnung führen, für die Verwaltung ihrer liquiden Mittel der zentralen Tresorerie (d. h. der Bundestresorerie) anschliessen, soweit andere Bundesgesetze nichts Abweichendes vorsehen. Die Auffangeinrichtung gehört nicht zu diesen Einheiten; sie ist eine als privatrechtliche Stiftung organisierte Vorsorgeeinrichtung (Art. 54 und 60 BVG). Artikel 61 FHG behält jedoch die Anwendung anderer Bundesgesetze vor, sodass im BVG eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne geschaffen resp. weitergeführt werden kann, die es der Auffangeinrichtung erlaubt, Freizügigkeitsguthaben der zentralen Tresorerie anzuschliessen.

Diese Lösung ist weiterhin befristet. Bei höheren Zinsen benötigt die Auffangeinrichtung in sechs Jahren keine Verlängerung mehr. Sollten aber erneut sehr tiefe Zinsen aktuell werden, dann wird eine erneute Diskussion der Sachlage unumgänglich und sinnvoll sein. **Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu nationalen Strategien des Bundesrates**

Die hier beantragte Änderung des BVG ist nicht in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁸ zur Legislaturplanung 2023 - 2027 angekündigt. Die Vorlage hat auch keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt werden müssten.

1.5 Umsetzung

Die Gesetzesbestimmung soll nach Auslaufen der bisherigen Lösung am 25. September 2027 um 6 Jahre verlängert werden. Wenn die Verlängerung zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen ist, muss im Gesetz ein neues Datum für das Inkrafttreten festgelegt werden.

⁷ SR 611.0

⁸ BBl 2024 525

2 Erläuterungen zum Artikel

Im Ingress des BVG wird auf Veranlassung des Bundesamtes für Justiz der nicht korrekte Verweis auf die Bundesverfassung BV korrigiert. Die Verfassungsbestimmung, die den Bund ermächtigt, Vorschriften zur beruflichen Vorsorge zu erlassen, ist nicht Art. 112 BV, sondern Art. 113 BV.

Das bisherige dringliche Bundesgesetz läuft am 25. September 2027 aus. Nach Verabschiedung und Inkrafttreten tritt danach der geänderte Artikel 60b in Kraft. Die Auffangeinrichtung kann diese Möglichkeit nur dann in Anspruch nehmen, falls ihr Deckungsgrad unter 103 Prozent fällt und der Leitzins der SNB bei null Prozent oder tiefer ist. Ausserdem muss sie allfällig vorhandene technische Rückstellungen für die Gewährleistung einer Kapitalgarantie / Nominalwertgarantie vorgängig auflösen. Diese betragen aktuell rund 3 Prozent des Sparguthabens der Versicherten. Die Anlagen, die die Auffangeinrichtung gestützt auf Artikel 60b bei der Bundestresorerie tätigen kann, werden von der EFV nicht verzinst. Das Konto muss allerdings nicht mehr wie bisher unentgeltlich verwaltet werden, die entsprechende Bestimmung wird gestrichen. In Anwendung von Art. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung All-GebV kann die EFV Gebühren für die anfallenden Administrationskosten (aber nicht für die Opportunitätskosten) erheben. Die Einzelheiten der Anlage, der Verwaltung und der Administrationskosten regeln die EFV (Bundestresorerie) und die Auffangeinrichtung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Darin müssen sie sich gegenseitig Planungssicherheit bezüglich der Einlagen und Rückzüge durch die Auffangeinrichtung gewährleisten.

Die Auffangeinrichtung soll keine neuen Anlagen oder Wiederanlagen nach Ablauf der Laufzeit bei der Bundestresorerie tätigen dürfen, solange ihr aktueller Deckungsgrad im Freizügigkeitsbereich 103 Prozent oder mehr beträgt oder der Leitzins der SNB höher als null Prozent ist. Bestehende Anlagen bei der Bundestresorerie, deren Laufzeit nicht abgelaufen ist oder die keine feste Laufzeit aufweisen, dürfen jedoch weiterhin bestehen bleiben, falls der Deckungsgrad auf 103 Prozent oder mehr steigt oder der Leitzins höher als null Prozent ist. Das Anlagevolumen bei der Bundestresorerie ist wie bisher auf gesamthaft höchstens 10 Milliarden Franken begrenzt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat aus heutiger Sicht keine wesentlichen finanziellen und keine personellen Auswirkungen auf den Bund. Die Anlage von Geldern aus den bei der Auffangeinrichtung deponierten Freizügigkeitsguthaben erfolgt bei der Bundestresorerie zinsfrei und kann im Rahmen der bestehenden Organisation und personellen Ressourcen der Bundestresorerie abgewickelt werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Eine stabile Auffangeinrichtung ist im Interesse der Kantone und letztlich auch der Gemeinden. Sie sichert die Freizügigkeitsguthaben von Personen, die aus dem Arbeitsprozess herausgefallen sind. Würden deren Vorsorgeguthaben durch Negativzinsen oder eine instabile Auffangeinrichtung geschmälert, so könnte dies beispielsweise in den Kantonen höhere Ergänzungsleistungen oder höhere Krankenkassenzuschüsse auslösen.

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

Generell ist es für von Arbeitslosigkeit Betroffene wichtig, dass sie ihr Vorsorgeguthaben der 2. Säule auf einem Freizügigkeitskonto in Form der reinen Sparlösung deponieren können, damit sie dieses bei Wiederaufnahme einer Tätigkeit wieder in eine Vorsorgeeinrichtung einbringen können. Einer stabilen Auffangeinrichtung kommt somit erhebliche Bedeutung für die geregelte Fortführung der Altersvorsorge zu. Solvenzprobleme der Auffangeinrichtung könnten zu einem Vertrauensverlust im Vorsorge- und Finanzbereich führen und im ungünstigen Fall auch eine allenfalls vorhandene Krisenstimmung verstärken. Die vorgeschlagene Lösung sorgt dagegen für Stabilität.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 113 BV. Diese Bestimmung verleiht dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zur beruflichen Vorsorge zu erlassen.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

4.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Änderung des BVG erfolgt demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

4.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage hat aus heutiger Sicht für den Bund keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen. Daher muss Artikel 60b BVG nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt werden.

4.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Eine Nullverzinsung stellt für die Auffangeinrichtung während der Negativzinsphase gegenüber der heutigen Anlage der liquiden Mittel am Markt einen finanziellen Vorteil dar, selbst wenn beim Bund kein Mittelabfluss erfolgt. Diese Form der Subventionierung rechtfertigt sich dadurch, dass die Auffangeinrichtung im Unterschied zu den anderen Freizügigkeitseinrichtungen einem gesetzlichen Kontrahierungszwang untersteht. Die Subvention wird weiterhin nur bei Bedarf und befristet gewährt. Sie bezweckt, bei der Auffangeinrichtung eine Unterdeckung im Freizügigkeitsbereich zu verhindern. Eine stabile Auffangeinrichtung liegt im Interesse von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei stellt die Gewährung einer zinsfreien Anlagemöglichkeit bei der EFV (Bundestresorerie) die vorteilhafteste Problemlösung dar (vgl. Ziff. 1.2). Die Einzelheiten der Anlagemöglichkeit sind bereits im Rahmen der Vorgaben aus der neuen Gesetzesbestimmung nach bewährtem Verfahren in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der EFV und der Auffangeinrichtung geregelt. Dies gewährleistet ein effizientes Vorgehen. Mit der beantragten Gesetzesänderung werden somit die Grundsätze des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁹ respektiert.

⁹ SR 616.1