



Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge

Evaluation der Vorteile und Risiken für die
Versicherten und den Bund



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14471.318.00101.011
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Résumé	Français («L'essentiel en bref»)
Riassunto	Italiano («L'essenziale in breve»)
Summary	English («Key facts»)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention source)

Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund

Das Wesentliche in Kürze

Das gesamte Freizügigkeitsguthaben (FZ-Guthaben) beläuft sich auf rund 50 Milliarden Franken und entspricht damit 7 % des gesamten Vorsorgevermögens in der beruflichen Vorsorge. Zurzeit wird das FZ-Guthaben von 65 Freizügigkeitseinrichtungen (FZ-Einrichtungen) auf rund zwei Millionen Freizügigkeitskonti und -policen verwaltet. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat untersucht, inwiefern die FZ-Einrichtungen den Erhalt des Vorsorgeschatzes gewährleisten und wie gross die finanziellen Risiken für die Inhaber von FZ-Guthaben und für den Bund sind. Dazu hat sie mittels repräsentativer Umfrage auch die Meinung der Inhaber von FZ-Guthaben eingeholt.

Wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in der 2. Säule versichert sind, ihre Pensionskasse vor dem Vorsorgefall (Alter, Tod oder Invalidität) verlassen, beispielsweise bei Kündigung des Arbeitsverhältnisses, haben sie Anspruch auf das gesamte bisher angehäuften Altersguthaben. Bis die betroffene Person in eine neue Pensionskasse eintritt, bleibt das sogenannte FZ-Guthaben zweckgebunden in Form eines Kontos bei einer Bank oder einer Police bei einer Versicherung stehen. Die EFK kommt zum Schluss, dass die FZ-Guthaben im Allgemeinen sicher und gesetzeskonform verwaltet werden und weist gleichzeitig auf Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere an den Schnittstellen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen hin.

Erhalt der Freizügigkeitsguthaben für den Vorsorgefall gewährleistet

Für die Verwaltung der FZ-Guthaben hat der Gesetzgeber ein System vorgesehen, in dem die FZ-Einrichtungen im Wettbewerb stehen. Die Inhaber von FZ-Guthaben können die FZ-Einrichtung selber wählen und jederzeit wechseln; beispielsweise dann, wenn das Leistungsangebot nicht mehr zufriedenstellend ist. Rund 75 % der FZ-Guthaben sind bei Banken hinterlegt. Die Anlagemöglichkeiten sind ähnlich wie in der Säule 3a und erlauben nebst der reinen Sparlösung auch das Wertschriften-sparen. Die EFK hat festgestellt, dass über 80 % der Inhaber ihr FZ-Guthaben in Form der reinen Sparlösung anlegen.

Die EFK erkennt an, dass das System für die ausreichend informierten Inhaber von FZ-Guthaben gut funktioniert. Mit dem geregelten Transfer zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen verbleibt das Altersguthaben entsprechend dem Grundgedanken des Gesetzgebers im Kreislauf der beruflichen Vorsorge. Der Erhalt des Vorsorgevermögens im Freizügigkeitsfall ist grundsätzlich gewährleistet.

Leistungen unterscheiden sich deutlich von jenen der Pensionskassen

Die berufliche Vorsorge für Inhaber von FZ-Guthaben ist in der Regel weniger gut als für Versicherte bei einer Pensionskasse, insbesondere hinsichtlich des obligatorischen Teils der beruflichen Vorsorge. Es gibt keine Mindestverzinsung auf dem Altersguthaben und keine vergleichbar guten Verrentungsmöglichkeiten bei Tod oder Invalidität. Der wichtigste Unterschied besteht für Personen, welche das Pensionsalter mit einem FZ-Guthaben erreichen und nicht bei einer Pensionskasse versichert sind. Sie erhalten keine Rente oder nur zu schlechteren Konditionen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die kurz vor dem Rentenalter ihre Anstellung verlieren und keine neue mehr finden, sind besonders benachteiligt. Im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 werden auf Gesetzebene gegenwärtig Korrekturmassnahmen geprüft.



Das Führen eines FZ-Kontos oder einer FZ-Police ist in der Regel kostenlos. Die Zinsangebote zwischen den Anbietern und über die Zeit variieren deutlich. Mit dem Wertschriftensparen konnten in den letzten zehn Jahren mit entsprechendem Risiko gute Renditen erzielt werden. Ausserdem ist es möglich, das FZ-Guthaben auf mehrere Konti oder Policen aufzuteilen. Diese gesetzeskonforme Möglichkeit, mit welcher die Steuerprogression «gebrochen» werden kann, wird wenig genutzt. Die EFK schätzt die Steuerausfälle für den Bund in diesem Zusammenhang als gering ein. Für die Kantone und Gemeinden dürften sie höher sein.

Grosse Zahl kontaktloser Freizügigkeitsguthaben verringern

Mindestens ein Drittel aller FZ-Konti und -Policen ist kontaktlos. Gründe für diese grosse Anzahl sind mangelndes Verständnis und fehlende Sensibilität für die eigene Altersvorsorge, Wohnortwechsel der Inhaber und ein ungenügender Informationsfluss im Moment des Verlassens der Arbeitsstelle. Bei den kontaktlosen FZ-Guthaben handelt es sich grösstenteils um kleine Beträge aus meist kurzfristigen Anstellungsverhältnissen. Dennoch wird ihr Umfang auf rund 5 Milliarden Franken oder 10 % des gesamten FZ-Guthabens geschätzt. Die Vermeidung der vielen sehr kleinen FZ-Guthaben würde den Verwaltungs- und Nachforschungsaufwand entlasten.

Die EFK sieht ein Risiko, dass die Anzahl nie zurückgeforderter «vergessener» Guthaben in den kommenden Jahren ansteigen wird, weil viele Inhaber von FZ-Guthaben nun allmählich das Rentenalter erreichen. Generell ist die Qualität der Datenlage für die EFK angesichts der anhaltenden, systembedingten Volumenzunahme nicht mehr ausreichend. Der schwache Kenntnisstand über die Grössenverteilung und die Entstehungsgründe der Zu- und Abflüsse lassen zur Zeit keine statistische Analyse darüber zu, wie gut FZ-Guthaben je nach sozio-ökonomischer Situation der Inhaber deren Vorsorge gegenwärtig und in Zukunft erhalten. Die EFK empfiehlt Massnahmen, um die Zahl der kontaktlosen FZ-Guthaben zu verringern.

Freizügigkeitsguthaben konsequent in die Pensionskasse einbringen

Pensionskassenversicherte Personen müssen bestehende FZ-Guthaben bis zum reglementarisch festgelegten Maximalbetrag in die Pensionskasse einbringen. Die EFK hat jedoch festgestellt, dass mindestens 10 % der Betroffenen dies aus erhofften steuerlichen Vorteilen oder bei finanziellen Schwierigkeiten der Pensionskasse bewusst nicht tun, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet wären. Zudem hat rund die Hälfte der Betroffenen vergessen oder versäumt, bestehende FZ-Guthaben in ihre Pensionskasse zu transferieren. Bei grösseren FZ-Guthaben, die über lange Zeit liegen bleiben, kann dies zu Ertragsausfällen führen. Die EFK empfiehlt Massnahmen, welche sicherstellen, dass FZ-Guthaben bei Wiedereintritt in eine Pensionskasse konsequent gesetzeskonform eingebracht werden.

Freizügigkeitsguthaben vor unverschuldetem Verlust schützen

FZ-Guthaben sind im Gegensatz zu den Pensionskassengeldern nicht durch den sogenannten Sicherheitsfonds geschützt. Seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes (FZG) haben im Zuge zweier Konkursfälle von FZ-Einrichtungen mehrere hundert Personen ihre FZ-Guthaben verloren. Aus Sicht der EFK ist der unverschuldete Verlust von Vorsorgevermögen in der 2. Säule nicht zu rechtfertigen. Die EFK empfiehlt deshalb die Schliessung der entsprechenden Gesetzeslücke.

Institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle

Évaluation des avantages et des risques pour les assurés et la Confédération

L'essentiel en bref

Les avoirs de libre passage totalisent près de 50 milliards de francs, soit 7 % de l'ensemble des avoirs de la prévoyance professionnelle. Actuellement, ces avoirs sont gérés par 65 institutions de libre passage sur quelque deux millions de comptes et polices de libre passage. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné dans quelle mesure ces institutions garantissent le maintien de la prévoyance ainsi que l'ampleur des risques financiers pour les titulaires des avoirs en question et pour la Confédération. À cette fin, il a mené un sondage représentatif afin de connaître également l'avis des titulaires des avoirs de libre passage.

Lorsque les travailleurs assurés dans le deuxième pilier quittent leur caisse de pension avant la survenance d'un cas de prévoyance (vieillesse, décès, invalidité), par exemple à la suite d'une résiliation de rapports de travail, ils ont droit à la totalité de l'avoir de vieillesse accumulé jusque-là. Tant que la personne concernée ne réintègre pas une nouvelle caisse de pension, cet avoir dit de libre passage est bloqué sur un compte bancaire ou une police d'assurance affectés à ce but. Le CDF est parvenu à la conclusion que les avoirs de libre passage sont généralement gérés de manière sûre et en conformité avec la loi, tout en relevant des possibilités d'amélioration, en particulier à l'interface entre les caisses de pension et les institutions de libre passage.

Des fonds de prévoyance assurés dans le contexte du libre passage

Pour gérer les avoirs de libre passage, le législateur a prévu un système dans lequel les institutions de libre passage sont en concurrence. Les titulaires des avoirs peuvent recourir à l'institution de libre passage de leur choix et en changer quand ils le souhaitent, par exemple, si l'offre du fournisseur de prestations ne leur convient plus. Près de 75 % des avoirs de libre passage sont déposés dans des banques. Les possibilités de placement sont semblables à celles pour le pilier 3a et permettent non seulement la solution d'épargne classique mais aussi l'épargne en titres. Le CDF a constaté que plus de 80 % des titulaires d'avoirs de libre passage investissent ces fonds dans des solutions d'épargne classiques.

Le CDF reconnaît que le système fonctionne bien pour les titulaires d'avoirs de libre passage qui sont suffisamment informés. Du fait du transfert réglementé des fonds entre les caisses de pension et les institutions de libre passage, les avoirs de vieillesse restent dans le circuit de la prévoyance professionnelle, comme le souhaite le législateur. Le maintien de la substance des avoirs de prévoyance est globalement garanti dans le cadre du libre passage.

Des différences de prestations notables avec les caisses de pension

La prévoyance professionnelle est généralement moins bonne pour les titulaires d'avoirs de libre passage que pour les assurés d'une caisse de pension, surtout s'agissant de la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. Il n'y a pas de taux d'intérêt minimum applicable à l'avoir de vieillesse et les possibilités de conversion en rente ne sont pas aussi bonnes en cas de décès ou d'invalidité. Mais la différence la plus importante concerne les personnes qui atteignent l'âge de la retraite avec un avoir de libre passage sans être assurées auprès d'une caisse de pension. Elles ne reçoivent aucune rente, ou alors à de moins bonnes conditions. Les travailleurs qui perdent



leur emploi peu avant d'atteindre l'âge de la retraite et n'en retrouvent plus sont particulièrement désavantagés à cet égard. Des mesures correctrices sont actuellement discutées au niveau législatif dans le cadre de la réforme Prévoyance 2020.

La tenue d'un compte ou d'une police de libre passage est généralement gratuite. Les taux d'intérêt offerts varient fortement entre les différents fournisseurs et au cours du temps. Moyennant une prise de risques, ceux qui ont opté pour l'épargne en titres ont pu obtenir de bons rendements sur la dernière décennie. Par ailleurs, il est possible de répartir l'avoir de libre passage sur plusieurs comptes et polices. Cette possibilité de «casser» la progressivité de l'impôt dans un cadre légal est peu utilisée. Ici, le CDF estime ainsi que les pertes de recettes fiscales de la Confédération sont faibles. Elles pourraient être plus importantes pour les cantons et les communes.

Nécessité de réduire le nombre élevé d'avoirs de libre passage en déshérence

Au moins un tiers des comptes et polices de libre passage sont en déshérence. Les raisons de ce nombre élevé sont un manque de compréhension et de sensibilisation au sujet de la propre prévoyance vieillesse, mais également le changement de domicile des titulaires et des informations insuffisantes au moment où le travailleur quitte son emploi. Les avoirs de libre passage «oubliés» sont généralement de petits montants qui correspondent la plupart du temps à des emplois de courte durée. Néanmoins leur montant global est estimé à environ 5 milliards de francs, soit 10 % de la totalité des avoirs de libre passage. En évitant ces nombreux et très faibles avoirs de libre passage, il serait possible de réduire les charges d'administration et d'investigation.

Le CDF estime que le nombre d'avoirs «oubliés», dont la restitution ne sera jamais demandée, risque d'augmenter dans les années à venir, car beaucoup de titulaires d'avoirs de libre passage vont peu à peu atteindre l'âge de la retraite. Selon le CDF, la qualité générale des données à disposition est devenue insuffisante au vu de la croissance soutenue des volumes inhérente au système. Le manque de connaissance sur l'ampleur des entrées et des sorties de fonds, ainsi que sur leurs causes, n'autorise actuellement aucune analyse statistique permettant de dire dans quelle mesure les avoirs de libre passage garantissent la prévoyance des titulaires – aujourd'hui et demain – en fonction de leur situation socio-économique. Le CDF préconise des mesures visant à réduire le nombre des avoirs de libre passage en déshérence.

Transférer systématiquement les avoirs de libre passage dans la caisse de pension

Les personnes assurées dans une caisse de pension doivent y verser leurs avoirs de libre passage jusqu'à concurrence du montant maximum fixé dans le règlement de la caisse. Le CDF a toutefois constaté que, bien que la loi les y oblige, au moins 10 % des personnes concernées ne se plient pas à cette règle – sciemment – soit parce qu'elles pensent en tirer des avantages fiscaux, soit en raison de difficultés financières de la caisse de pension. De plus, près de la moitié des personnes concernées ont oublié ou omis de transférer des avoirs de libre passage existants à leur caisse de pension, ce qui peut se traduire par des pertes de rendement si l'avoir de libre passage est important et qu'il reste «dormant» pendant une longue période. Le CDF propose des mesures pour garantir que les avoirs de libre passage soient systématiquement transférés à une caisse de pension en cas de nouvel emploi, conformément à la loi.



Protection de l'avoir de libre passage en cas de perte sans faute de l'assuré

Contrairement aux fonds gérés par les caisses de pension, les avoirs de libre passage ne sont pas protégés par le dit fonds de garantie. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage (LFLP), plusieurs centaines de personnes ont perdu leurs avoirs de libre passage suite à la faillite de deux institutions de libre passage. Le CDF estime que la perte d'avoirs de prévoyance du deuxième pilier sans faute de l'assuré est injustifiable. Il recommande donc de combler cette lacune de la loi.

Texte original en allemand



Istituti di libero passaggio nella previdenza professionale Valutazione dei vantaggi e dei rischi per gli assicurati e la Confederazione

L'essenziale in breve

La somma complessiva degli averi di libero passaggio ammonta a circa 50 miliardi di franchi, pari al 7 per cento del totale del capitale di copertura della previdenza professionale. Attualmente gli averi di 65 istituti di libero passaggio sono gestiti attraverso circa 2 milioni di conti e polizze di libero passaggio. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato in quale misura gli istituti di libero passaggio garantiscono il mantenimento della previdenza e a quanto ammontano i rischi finanziari per i titolari di averi di libero passaggio e per la Confederazione. A tale scopo, ha raccolto anche l'opinione dei titolari di averi di libero passaggio mediante un sondaggio rappresentativo.

I lavoratori che dispongono di un 2° pilastro e lasciano la cassa pensioni prima che insorga un caso di previdenza (vecchiaia, decesso o invalidità), ad esempio in caso di disdetta del rapporto di lavoro, hanno diritto all'intero avere di vecchiaia accumulato fino a quel momento. Finché la persona interessata non si affilia a una nuova cassa pensioni, l'averi di libero passaggio rimane a destinazione vincolata sotto forma di un conto presso una banca o di una polizza presso un'assicurazione. Il CDF giunge alla conclusione che gli averi di libero passaggio sono generalmente amministrati in maniera sicura e in conformità della legge, evidenziando nel contempo possibilità di miglioramento, in particolare all'interfaccia tra casse pensioni e istituti di libero passaggio.

Garanzia del mantenimento degli averi di libero passaggio in caso di previdenza

Per la gestione degli averi di libero passaggio, il legislatore ha previsto un sistema di concorrenza tra gli istituti di libero passaggio. I titolari di averi di libero passaggio possono scegliere autonomamente e cambiare in ogni momento l'istituto, ad esempio se l'offerta di prestazioni non è più soddisfacente. Circa il 75 per cento degli averi di libero passaggio sono depositati presso banche. Le possibilità di investimento sono simili a quelle offerte dal pilastro 3a e comprendono, oltre al risparmio puro, anche il risparmio in titoli. Il CDF ha constatato che oltre l'80 per cento dei titolari investe i propri averi di libero passaggio sotto forma di risparmio puro.

Il CDF riconosce che il sistema funziona bene per i titolari di averi di libero passaggio sufficientemente informati. Con il trasferimento regolamentato tra casse pensioni e istituti di libero passaggio, l'averi di vecchiaia rimane nel sistema della previdenza professionale secondo l'idea di base del legislatore. Il mantenimento del patrimonio di previdenza in caso di libero passaggio è generalmente garantito.

Le prestazioni differiscono chiaramente da quelle delle casse pensioni

Di norma la previdenza professionale per i titolari di un avere di libero passaggio presenta meno vantaggi di quella per le persone assicurate presso una cassa pensioni, in particolare per quanto concerne la parte obbligatoria della previdenza professionale. Non esiste un tasso di interesse minimo sull'averi di vecchiaia e le possibilità di pensionamento in caso di decesso o di invalidità non sono altrettanto buone. La differenza principale riguarda le persone che raggiungono l'età di pensionamento con un avere di libero passaggio e non sono assicurate presso una cassa pensioni. Queste infatti non ricevono una rendita oppure la ricevono ma a condizioni più svantaggiose. I lavoratori che perdono il loro impiego poco prima dell'età di pensionamento e non ne trovano uno

nuovo sono particolarmente penalizzati. Attualmente nell'ambito della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 sono poste al vaglio misure correttive a livello legislativo.

La tenuta di un conto o di una polizza di libero passaggio è generalmente gratuita, mentre l'offerta dei tassi di interesse varia nettamente in base al tempo e a seconda dei fornitori. Negli ultimi dieci anni, grazie al risparmio in titoli è stato possibile ottenere buone rendite, tenuto conto dei rischi del caso. È peraltro possibile suddividere l' avere di libero passaggio su più conti o polizze. Questa opportunità, prevista dalla legge, pur permettendo di «spezzare» la progressione fiscale è poco utilizzata. Al riguardo il CDF stima che le perdite sulle entrate fiscali siano minime per la Confederazione, mentre dovrebbero essere superiori per i Cantoni e i Comuni.

Ridurre l'elevato numero di averi di libero passaggio senza contatto

Almeno un terzo di tutti i conti e polizze di libero passaggio sono privi di un contatto. Alla base vi è una carenza di comprensione e di interesse per la previdenza di vecchiaia, un cambiamento di domicilio o un'informazione insufficiente al momento dell'abbandono dell'impiego. Gli averi di libero passaggio senza contatto consistono perlopiù in piccoli importi derivanti prevalentemente da rapporti di lavoro a breve termine. Tuttavia, si stima che la somma complessiva ammonti a circa 5 miliardi di franchi, ovvero al 10 per cento del totale degli averi di libero passaggio. Un'eliminazione degli averi di libero passaggio di basso importo permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi e quelli legati alla ricerca.

Il CDF intravede il rischio che nei prossimi anni, con il graduale raggiungimento dell'età di pensionamento da parte di numerosi titolari di averi di libero passaggio, il numero di averi dimenticati o non fatti valere possa aumentare. In generale, a fronte del costante aumento di natura sistemica del volume dei dati, il CDF ritiene che i dati disponibili siano di qualità insufficiente. Le scarse informazioni disponibili sull'entità degli afflussi e dei deflussi degli averi di libero passaggio, nonché sulla loro origine, al momento non consentono un'analisi statistica sulla misura in cui gli averi di libero passaggio garantiscano la previdenza presente e futura dei titolari in funzione della loro situazione socioeconomica. Il CDF raccomanda l'adozione di misure volte a ridurre il numero di averi di libero passaggio sprovvisti di un contatto.

Versare in modo coerente gli averi di libero passaggio nella cassa pensioni

Le persone assicurate presso una cassa pensioni devono versare alla stessa i propri averi di libero passaggio fino all'importo massimo stabilito per regolamento. Tuttavia, il CDF ha constatato che almeno il 10 per cento degli interessati viene meno intenzionalmente a tale obbligo di legge, auspicando di ricavarne un beneficio fiscale o perché la cassa pensioni si trova in difficoltà finanziarie. Inoltre, circa la metà degli interessati ha omesso, per dimenticanza o negligenza, di trasferire gli averi di libero passaggio alla propria cassa pensioni. Nel caso di averi cospicui, la mancata pretesa per un periodo di tempo prolungato può comportare una perdita di ricavi. Il CDF raccomanda l'adozione di misure volte a garantire, in conformità alla legge, il versamento coerente degli averi di libero passaggio nella nuova cassa pensioni al momento dell'affiliazione alla stessa.



Salvaguardare gli averi di libero passaggio da perdite senza colpa

Diversamente dai fondi delle casse pensioni, gli averi di libero passaggio non sono protetti dai cosiddetti fondi di garanzia. Dall'entrata in vigore della legge sul libero passaggio (LFLP), centinaia di persone hanno perso i loro averi di libero passaggio a seguito del fallimento di due istituti di libero passaggio. Il CDF è del parere che la perdita senza colpa di patrimonio di previdenza nell'ambito del 2° pilastro non sia giustificabile. Il CDF raccomanda pertanto di colmare la relativa lacuna legislativa.

Testo originale in tedesco

Vested benefits institutions in occupational benefits provision

Evaluation of the advantages and risks for insured persons and the Confederation

Key facts

Overall vested benefits amount to approximately CHF 50 billion and thus correspond to 7% of overall pension fund assets in occupational benefits provision. The vested benefits of 65 vested benefits institutions are currently managed in approximately 2 million vested benefits accounts and policies. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) analysed to what extent the vested benefits institutions guarantee the maintenance of pension coverage and how big the financial risks are for the owners of vested benefits and for the Confederation. To this end, it sought the views of owners of vested benefits by means of a representative survey.

When employees who are insured under the second pillar leave their pension fund before the event insured occurs (old age, death or disability), e.g. in the case of termination of an employment relationship, they are entitled to the entire amount of retirement assets already accumulated. Until the person concerned joins a new pension fund, the vested benefits remain earmarked in the form of a bank account or a policy with an insurance company. The SFAO concluded that vested benefits are generally managed securely and in compliance with the law, and at the same time referred to the potential for improvement particularly regarding the interfaces between pension funds and vested benefits institutions.

Preservation of vested benefits for when benefits fall due

Regarding the management of vested benefits, the legislator has made provision for a system in which the various vested benefits institutions compete with each other. The owners of vested benefits can themselves select and change vested benefits institution at any time; for example, if the service offering is no longer satisfactory. Approximately 75% of vested benefits are deposited with banks. The investment possibilities are similar to those for pillar 3a and saving with securities is also allowed in addition to the normal savings option. The SFAO noted that over 80% of the owners of vested benefits invest using the normal savings option.

The SFAO recognises that the system works well for those owners of vested benefits who are sufficiently well informed. With the regulated transfer between pension funds and vested benefits institutions, the retirement assets remain in the occupational benefits provision circuit in line with the legislator's basic concept. The preservation of plan assets in the case of vested benefits is generally ensured.

Benefits differ considerably from those of pension funds

As a rule, occupational benefits provision for owners of vested benefits is not as good as that for persons insured under a pension fund, particularly concerning the mandatory portion of occupational benefits provision. There is no minimum interest rate for the retirement assets and no comparably good pension payment possibilities in the event of death or disability. The biggest difference is for people who reach retirement age with vested benefits and who are not insured with a pension fund. They do not receive a pension, or only one with worse conditions. Employees who



lose their job just before retiring and do not find another one are particularly disadvantaged. Corrective measures are currently being examined at the legislative level within the scope of the 2020 retirement provision reform.

Management of a vested benefits account or policy is generally free of charge. The interest rates vary considerably over time and according to the providers in question. Saving with securities has yielded good returns with a corresponding level of risk over the past ten years. Furthermore, it is possible to split vested benefits into several accounts or policies. This legally compliant possibility which enables progressive taxation to be reduced is little used. The SFAO believes the loss of tax receipts for the Confederation in this regard to be minimal. It is likely to be higher for the cantons and the communes.

Reduce large number of vested benefits holdings with no contact details

At least a third of all vested benefits accounts and policies have no contact details. The reason for this large number is the lack of understanding and awareness of one's own retirement provision, owners' change of address and an insufficient supply of information when leaving a job. The vested benefits with no contact details are mainly small amounts from mostly short-term employment contracts. However, it is estimated that they amount to approximately CHF 5 billion, or 10% of all vested benefits. Avoidance of the many very small vested benefit amounts would alleviate the administrative and investigative burden.

The SFAO sees a risk that the number of "forgotten" holdings which will never be reclaimed will increase in the years ahead because many holders of vested benefits are gradually reaching retirement age. In general terms, the SFAO believes that the quality of the data situation is no longer sufficient in view of the persistent, systemic increase in volume. Because of the poor knowledge of the size distribution and the reasons for the inflows and outflows, it is currently impossible to carry out any statistical analysis of how well vested benefits preserve the retirement provision of their owners at present and in the future depending on the socio-economic situation. The SFAO has recommended measures to reduce the number of vested benefits holdings with no contact details.

Vested benefits to be consistently brought into pension funds

Those people insured with pension funds must bring existing vested benefits up to the maximum regulatory amount into the pension fund. However, the SFAO noted that, even though they are legally obliged to do so, at least 10% of those concerned deliberately decide not to comply with it for reasons to do with anticipated tax benefits or in the case of the pension fund facing financial difficulties. In addition, approximately half of those concerned forgot or failed to transfer existing vested benefits to their pension fund. In the case of larger amounts of vested benefits which are abandoned for a prolonged period, this can lead to losses of earnings. The SFAO has recommended measures to ensure that vested benefits are brought into a pension fund consistently in compliance with the law upon starting a new job.

Protecting vested benefits from non-culpable loss

Unlike pension fund assets, vested benefits are not protected by the so-called guarantee fund. Since the Vested Benefits Act came into force, several hundred people have lost their vested benefits in the wake of the bankruptcy of two vested benefits institutions. In the SFAO's view, the non-culpable loss of pension assets in the second pillar cannot be justified. The SFAO thus recommends that the corresponding legal loophole be closed.

Original text in German



Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherung zur Prüfung

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) prend acte du contenu et des conclusions de l'évaluation portant sur le libre passage réalisée par le Contrôle fédéral des finances.

Le rapport du Contrôle fédéral des finances montre que le système du libre passage fonctionne dans l'ensemble de manière satisfaisante. Sa mise en œuvre a permis d'atteindre la totalité des objectifs qui avaient été fixés par le législateur en 1992. L'évaluation relève notamment que l'objectif principal, à savoir le maintien de la prévoyance, est totalement atteint. L'évaluation relève en outre que la volonté du législateur de faire fonctionner le libre passage selon les règles de la libre concurrence est respectée, cela plus de vingt ans après l'adoption de cette loi.

Le fonctionnement du libre passage présente selon l'opinion du Contrôle fédéral des finances quelques faiblesses pour lesquelles des mesures correctives devraient être planifiées.

L'OFAS ne partage pas le diagnostic du Contrôle fédéral des finances au sujet des faiblesses relevées et par voie de conséquence, ne soutient pas entièrement les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation.

De surcroît l'OFAS estime qu'une lacune du système a échappé au Contrôle fédéral des finances. En effet, à l'heure d'Internet, il n'existe toujours pas de source où seraient regroupées les informations utiles aux assurés confronté à un cas de libre passage. Actuellement, le nombre des fondations de libre passage, leur identité ainsi que les informations relatives aux prestations qu'elles offrent ne sont pas centralisées et restent de ce fait difficilement accessibles aux assurés.

Generelle Stellungnahme der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge zur Prüfung

Wir verzichten darauf, eine generelle Stellungnahme zum Bericht abzugeben. Bei unserer Stellungnahme beschränken wir uns auf die Empfehlungen, die die Aufsicht betreffen und sich direkt an die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) richten. Die Empfehlungen 1, 2 und 4 zielen darauf ab, Änderungen in den gesetzlichen Grundlagen vorzunehmen, wozu sich die OAK BV als unabhängige Vollzugsbehörde nicht äussern kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	17
1.1	Warum dieses Thema?	17
1.2	Hauptfragen der Evaluation	17
1.3	Freizügigkeit BVG – ein wenig bekannter Teil der beruflichen Vorsorge	18
1.4	Vorgehen	19
2	Wer sind die Inhaber von Freizügigkeitsguthaben?	22
2.1	Gesamtumfang der Guthaben	22
2.2	Inhaber von Guthaben nach Geschlecht und Staatsbürgerschaft	23
2.3	Schätzungen zur Höhe der individuellen Guthaben	23
2.4	Entstehungsgründe der Guthaben	26
2.5	Kontaktlose Guthaben und fehlende Angaben zum aktuellen Wohnsitz	27
3	Erhalt des Vorsorgeschatzes	29
3.1	Umsetzung nach dem Willen des Gesetzgebers	29
3.2	Freizügigkeitsguthaben im Kreislauf der beruflichen Vorsorge	30
3.3	Eingeschränkter Schutz bei Konkurs der Freizügigkeitseinrichtung	32
4	Transparenz und Wettbewerb	34
4.1	Mässiger Informationsbedarf und Kenntnisstand der Inhaber	34
4.2	Unterschiedliche Geschäftsstrategien für die Kundenpflege	35
4.3	Nicht-Einbringen von FZ-Guthaben in die neue Pensionskasse	36
4.4	Vereinbarungen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen	38
4.5	Publikationspflicht der Jahresberichte	39
4.6	Kontroverse zur Option «Einheitseinrichtung»	40
5	Renditen und Nutzung von Optimierungsmöglichkeiten	40
5.1	Deutliche Zinsunterschiede bei reinen Sparlösungen	40
5.2	Wenig genutztes Wertschriftensparen	42
5.3	Freizügigkeitspoliceen meist ohne Rentenlösungen	45
5.4	Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Formen von FZ-Produkten	46
5.5	Leistungsvergleich mit Pensionskassen und der Säule 3a	47
5.6	Steuroptimierung	50
6	Schlussfolgerungen	52
6.1	Antwort auf die fünf Hauptfragen der Evaluation	52
6.2	Inzwischen bereits umgesetzte Massnahmen	56
7	Empfehlungen der EFK	57
7.1	Generelles	57
7.2	Fünf Empfehlungen	57



Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	62
Anhang 2: Liste der Freizügigkeitseinrichtungen	64
Anhang 3: Begleitgruppe und konsultierte Fachstellen	65
Anhang 4: Wirkungsmodell Freizügigkeit BVG	67
Anhang 5: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	68

Zusatzdokumente

Folgende Teilberichte wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluation in Auftrag gegeben und sind als separate Dokumente publiziert:

Infraconsult (2016): FZ-Leistungen, die den Kreislauf der beruflichen Vorsorge verlassen, Machbarkeitsstudie, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV mit Unterstützung der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, 7. Januar 2016, Bern.

LINK (2015): Studienbeschrieb und Kurzzusammenfassung zur repräsentativen Umfrage «Evaluation Freizügigkeitseinrichtungen», im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, 31. Juli 2015, Luzern.

Peter (2015): Gutachten betreffend Erhaltung des Vorsorgeschatzes in anderer Form, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, 18. Juni 2015, PFCpeter AG, Zürich.

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2014 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation im Bereich Freizügigkeit BVG vorgenommen. Die Evaluation hatte zum Ziel, abzuschätzen, inwiefern die FZ-Einrichtungen den Erhalt des Vorsorgeschutzes gemäss dem Freizügigkeitsgesetz (Art. 4 FZG) gewährleisten und inwiefern die Risiken, sowohl für die Versicherten als auch für den Bund, klar erkannt und adressiert sind.

Im Vergleich zu den Pensionskassen bestehen für die FZ-Einrichtungen weniger Vorschriften; zum Beispiel betreffend Mindestzinssatz, Bezahlung in Kapitalform oder in Renten in Bezug auf den Umwandlungssatz. Allerdings hat der Versicherte die Möglichkeit, seine FZ-Einrichtung frei zu wählen und zu ändern falls er mit den Leistungen nicht zufrieden ist. Die Evaluation ist der Frage nachgegangen, wie sich dieser Wettbewerb gestaltet.

Die Evaluation sollte zudem neue Erkenntnisse über die Struktur und Kapitalflüsse der FZ-Guthaben in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge liefern. Diese sind seit den Achtzigerjahren auf fast 50 Milliarden Franken angewachsen und auf rund 2 Mio. Konti und Policen verteilt.

1.2 Hauptfragen der Evaluation

Hauptfrage 1: Wie ist die soziodemografische Verteilung des Freizügigkeitsguthabens?

Die Inhaber von FZ-Guthaben entstammen allen sozialen Schichten unserer Gesellschaft. Allerdings gibt es zurzeit keine soziodemografische Charakterisierung dieser Personen, der Verteilung der FZ-Guthaben und der Gründe für den Eintritt in, beziehungsweise, den Austritt aus der Freizügigkeit.

Hauptfrage 2: Werden die Vorsorgenehmer von den Freizügigkeitseinrichtungen in ausreichendem Mass über die Leistungen und Risiken informiert?

Die Vorsorgenehmer können ihre FZ-Einrichtung frei wählen. Die Leistungen einer Vorsorgeeinrichtung (Pensionskasse) unterscheiden sich stark von denen der FZ-Einrichtungen. Deshalb ist gute Information wichtig in dem Moment, wo der Versicherte seine Vorsorgeeinrichtung verlässt und während der Zeit, in der er einer FZ-Einrichtung angeschlossen ist. Gleichzeitig ist es für die Vorsorge- und FZ-Einrichtungen eine grosse Herausforderung, die Versicherten über das komplizierte System der 2. Säule gut zu informieren, insbesondere dann, wenn sich diese nicht oder noch nicht für ihre berufliche Vorsorge interessieren.

Hauptfrage 3: Sind die Leistungen der Freizügigkeitseinrichtungen und die Kosten für die Vorsorgenehmer vorteilhaft?

Die Vorsorgenehmer können ihre FZ-Guthaben auf zwei verschiedene Arten anlegen: als Bankkonto bei der Freizügigkeitsstiftung (FZ-Stiftung) oder als Police bei einer Versicherung. Falls sie sich für eine Bankkontolösung entscheiden, haben sie zusätzlich die Wahl einer Wertschriftenanlage. Da diese Guthaben aus der gebundenen Vorsorge der 2. Säule stammen, ist es von Bedeutung, die Leistungen der verschiedenen Angebote vergleichen zu können.

Hauptfrage 4: Inwieweit erlauben die von den Freizügigkeitseinrichtungen offerierten Leistungen, den Vorsorgeschutz zu erhalten und mit welchen allfälligen Folgen für den Bund?

Die Unterschiede bei den Auflagen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen können sehr unterschiedliche Auswirkungen auf den Vorsorgeschutz der Versicherten und im Endeffekt auch für den Staat zur Folge haben. Zurzeit ist unklar, ob diese Situation zum Anstieg der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen (EL) beiträgt. In Rahmen dieser Evaluation geht es darum, zu erkennen, wie gross die Risiken von Zusatzkosten für den Bund sind.

Hauptfrage 5: In welchem Ausmass werden Freizügigkeitseinrichtungen für die Steueroptimierung genutzt?

In der Freizügigkeit gibt es verschiedene steuerliche Optimierungsmöglichkeiten. FZ-Guthaben müssen in der Steuererklärung nicht deklariert werden. Dadurch lassen sich unter Umständen höhere Wiedereinkäufe in die Pensionskasse realisieren. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, mehr als zwei Freizügigkeitskonten zu eröffnen, erlaubt einen gestaffelten Bezug im Rentenalter. Die damit angestrebte Brechung der Steuerprogression wird nicht in allen Kantonen gleich behandelt. Die Tatsache, dass bei einer definitiven Ausreise ins Ausland die FZ-Guthaben in Kantone nach Wahl verschoben werden können, erlaubt in gewissen Fällen eine deutliche Steuerreduktion.

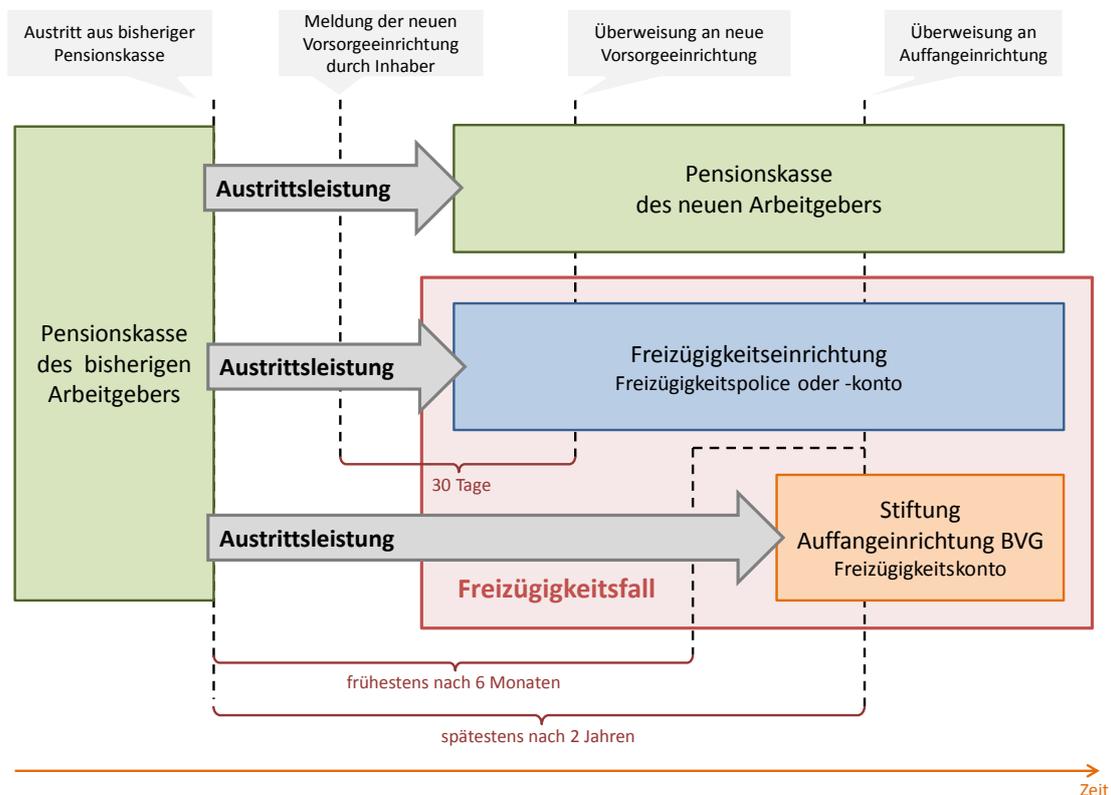
1.3 Freizügigkeit BVG – ein wenig bekannter Teil der beruflichen Vorsorge

Das FZG von 1993 und die entsprechende Freizügigkeitsverordnung (FZV) sind das Ergebnis einer Volksinitiative «für eine volle Freizügigkeit», einer Standesinitiative und einer parlamentarischen Initiative von 1991. Es war die Existenz von vier unterschiedlichen Grundtypen von Vorsorgeeinrichtungen, welche den Übertritt von einer Vorsorgeeinrichtung in die andere erschwerten. Der Stellenwechsel konnte zu Verlusten am angehäuften Vorsorgevermögen führen. Mit dem neuen FZG wollte der Gesetzgeber insbesondere auch die Mutationsgewinne der Pensionskassen bzw. die «goldenen Fesseln» für Angestellte beseitigen, welche ein Unternehmen freiwillig oder unfreiwillig verlassen.

Das FZG enthält keinen expliziten Zweckartikel. Freizügigkeitsleistungen (FZ-Leistungen) sind aber juristisch Teil der beruflichen Vorsorge. Diese Vorsorge umfasst Massnahmen, welche zusammen mit der AHV/IV «die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise erlauben».

Gemäss Art. 2 Abs. 1 FZG haben Versicherte Anspruch auf eine Austrittsleistung, wenn sie die Vorsorgeeinrichtung verlassen, bevor ein Vorsorgefall (Alter, Tod oder Invalidität) eintritt. Man spricht dann von einem Freizügigkeitsfall (Abbildung 1). Versicherte, die beim Austritt aus einer Pensionskasse nicht in eine neue eintreten, müssen ihrer Vorsorgeeinrichtung mitteilen, in welcher zulässigen Form sie den Vorsorgeschutz erhalten wollen (Art. 4 Abs. 1 FZG). Bleibt diese Mitteilung aus, so hat die Vorsorgeeinrichtung frühestens sechs Monate, spätestens aber zwei Jahre nach dem Freizügigkeitsfall die Austrittsleistung samt Zins der Auffangeinrichtung zu überweisen.

Abbildung 1: Austrittsleistung und Freizügigkeitsfall bei Verlassen der Pensionskasse



Quelle: EFK, eigene Darstellung

1.4 Vorgehen

Im Evaluationskonzept vom 27. Februar 2015 wurden zur Beantwortung der Fragestellungen fünf methodische Module festgelegt. Sie überschneiden sich teilweise im Analysefokus, was eine grössere Belastbarkeit der Ergebnisse im Sinne der Methodentriangulation ermöglicht.

Modul 1: Dokumentenanalyse

Hauptzweck der Dokumentenanalyse war einerseits die sozio-ökonomische Charakterisierung der Inhaber der rund 2 Mio. FZ-Guthaben (Hauptfrage 1) und andererseits das Zusammentragen der Leistungsangebote der FZ-Einrichtungen (Hauptfrage 3). Soweit wie möglich wurden auch Erkenntnisse gewonnen zur Frage, inwiefern der Erhalt des Vorsorgeschutzes (Hauptfrage 4) gewährleistet ist.

Die Dokumentenanalyse stützte sich auf Informationen aus mehr oder weniger frei zugänglichen und publizierten Artikeln und Berichten zum Thema Freizügigkeit der Beruflichen Vorsorge. Insbesondere wurde das Büro IC Infraconsult vom BSV zusammen mit der EFK beauftragt, eine Machbarkeitsstudie zur Datenerhebung bei den FZ-Einrichtungen durchzuführen. Dabei wurden Daten von vier FZ-Einrichtungen, die sich für die Teilnahme an der Machbarkeitsstudie bereiterklärt hatten, nach vorgegebenem Kriterienraster ausgewertet (siehe Zusatzdokumente im Inhaltsverzeichnis).

Modul 2: Experteninterviews

Die Experteninterviews mit ausgewiesenen Fachpersonen dienten insbesondere dazu, wichtige Zusammenhänge zu erkennen und zu verstehen, die sich nicht aus den Dokumentationen erschliessen liessen. Die Experteninterviews lieferten vor allem Erkenntnisse zur Qualität der Information der Versicherten (Hauptfrage 2), zur Gewährleistung des Erhalts des Vorsorgeschutzes (Hauptfrage 4) und zur Dimension unerwünschter Steuerausfälle für den Bund (Hauptfrage 5).

Die Erkenntnisse stützen sich auf rund 20 semi-strukturierte Interviews mit ausgewiesenen Experten in der beruflichen Vorsorge. Die EFG hat die Experteninterviews in eigener Regie durchgeführt (Anhang 3, konsultierte Fachstellen).

Modul 3: Juristisches Gutachten

Mittels eines juristischen Gutachtens wurde der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers auf der Grundlage von parlamentarischen Debatten und der Jurisprudenz abgeklärt. Das Gutachten ging der Frage nach, inwiefern der Gesetzgeber den Vorsorgeschutz für Personen, die eine Pensionskasse verlassen, definiert hat, und was dies für Inhaber von FZ-Guthaben bezüglich Verlustrisiken bedeuten kann (Hauptfrage 4).

Das Mandat für das juristische Gutachten wurde Dr. iur. Erich Peter, PFCpeter, Zürich, übertragen (siehe Zusatzdokumente im Inhaltsverzeichnis).

Modul 4: Repräsentative Umfrage

Die repräsentative Umfrage bildet ein Schlüsselement der Evaluation. Sie ermöglicht erstmalig in der Geschichte des FZG Einblick in die sozio-ökonomische Zusammensetzung der Inhaber von FZ-Guthaben (Hauptfrage 1). Des Weiteren zeigt sie auf, in welcher Form und Qualität die Inhaber über ihr FZ-Guthaben informiert sind (Hauptfrage 2) und Kenntnis haben über die Leistungsangebote der FZ-Einrichtungen (Hauptfrage 3). Schliesslich erlaubte sie Rückschlüsse auf das Verhalten betreffend Anlage- und Steueroptimierungen (Hauptfrage 5).

Die repräsentative Umfrage wurde durch das LINK Institut, Luzern, im Auftrag der EFG durchgeführt. Als Stichprobengrundlage dienten alle Teilnehmenden an der vierten Welle der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE des Bundesamts für Statistik BFS (2. Quartal 2015). Stichprobengrundlage der SAKE bildet eine Personenstichprobe aus dem Rahmen für Personen- und Haushaltserhebungen (SRPH). Die Stichprobe wurde vom BFS geliefert. Die Befragung erforderte ein zweistufiges Vorgehen. Im Zeitraum vom 7. April bis 5. Juli 2015 wurden insgesamt 4909 Interviews für die Identifikation von Inhabern mit FZ-Guthaben realisiert. Daraus resultierten 563 Hauptinterviews mit in der Schweiz wohnhaften Inhabern von FZ-Guthaben im Alter zwischen 30 und 70 Jahren. Nach der anschliessenden bevölkerungsrepräsentativen Gewichtung der Grundgesamtheit nach WEMF-Regionen, Geschlecht und Nationalität entspricht dies 573 Interviews (siehe Zusatzdokumente im Inhaltsverzeichnis).

Modul 5: Vergleich der Leistungen

Ziel dieses Moduls war es zu bestimmen, inwiefern die Leistungen der FZ-Einrichtungen für die Versicherten vorteilhaft sind. Der Leistungsvergleich lieferte Ergebnisse darüber, inwiefern die Versicherten die Leistungen der FZ-Einrichtungen vergleichen können (Hauptfrage 2) und in welcher Bandbreite sich die Leistungen und Kosten der Produkte der FZ-Einrichtungen bewegen (Hauptfrage 3).

Das Modul wurde von der EFK in eigener Regie durchgeführt. Kernelement war eine schriftliche Umfrage mittels Fragebogen bei sämtlichen 65 FZ-Einrichtungen. Davon haben 33 FZ-Einrichtungen geantwortet. Dies ergibt eine Rücklaufquote von 51 %. Dr. Ueli Mettler, Partner c-alm AG, St. Gallen, wurde als externer Experte für die Erstellung und Auswertung des Fragebogens beigezogen.

Die Evaluation wurde in der Zeit von Dezember 2014 bis Oktober 2015 durchgeführt. Sie wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 International Standards of Supreme Audit Institutions) erarbeitet.¹

Die Verantwortung für die Evaluation trägt die EFK. Mit der Umsetzung hat die EFK ihren Fachbereich «Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation» beauftragt. Das Projektteam setzte sich aus Matthias Rickli (Projektleitung) Ueli Luginbühl und Patrick Wegmann (wissenschaftliche Mitarbeit) zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra.

Das Evaluationsteam wurde für die Dauer des Projekts von einer Begleitgruppe (Anhang 3, Begleitgruppe) unterstützt, die dreimal zusammengetreten ist.

Die Kosten der Evaluation sind von der EFK übernommen worden. Es sind dafür 230 Arbeitstage und für die externen Mandate 95 000 Franken eingesetzt worden.

Die EFK dankt allen Mandatsnehmern für die sehr professionelle und gute Arbeit. Es sind dies Frau Roswitha Feusi, Frau Daniela Schempp und Herr Urs Aellig vom Institut LINK in Luzern, Herr Erich Peter, PFCpeter in Zürich und Herr Ueli Mettler, c-alm AG in St. Gallen. Unser Dank geht im Besonderen auch an die Begleitgruppe für ihr Engagement und ihre fachliche Kompetenz sowie an alle interviewten Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung. Die EFK dankt Frau Sylvie Regli und Herrn Alain Vuille vom Bundessamt für Statistik für die gute Zusammenarbeit im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Der Dank gilt schliesslich Frau Mylène Gabriel, Frau Laure Huguenin-Dezot und Herrn Jean-François Rudaz vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Die EFK erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

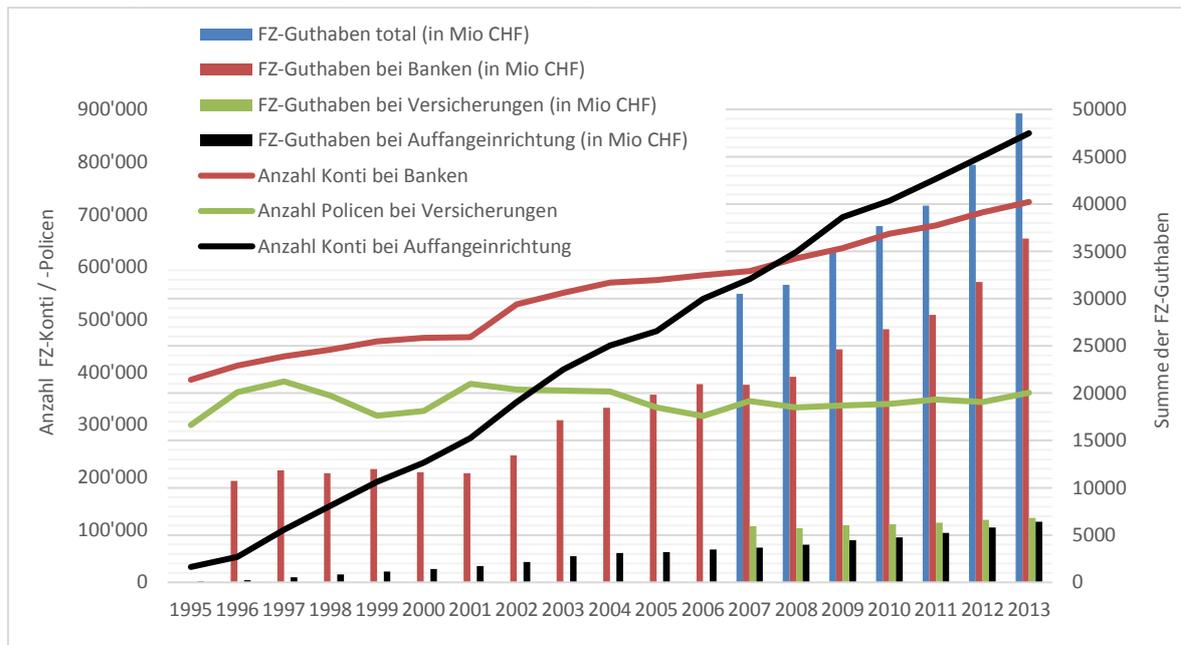
¹ siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

2 Wer sind die Inhaber von Freizügigkeitsguthaben?

2.1 Gesamtumfang der Guthaben

Das gesamte FZ-Guthaben beläuft sich auf rund 50 Milliarden Franken (Stand 2013), aufgeteilt in knapp zwei Millionen Freizügigkeitskonten und Policen (Abbildung 2). Der Anteil des FZ-Guthabens am Vorsorgekapital in der beruflichen Vorsorge entspricht knapp 7 %. Das durchschnittliche FZ-Guthaben beträgt im Jahr 2013 rund 25 000 Franken. Generell ist ein stetiger Anstieg des Gesamtvolumens der FZ-Guthaben ersichtlich. Die Zahl der Konten bei Freizügigkeitsstiftungen hat in den letzten Jahren stark zugenommen, während der Bestand der FZ-Policen bei den Versicherern ungefähr konstant bleibt. Rund 75 % des Volumens der FZ-Guthaben sind heute durch die Freizügigkeitsstiftungen bei Banken hinterlegt. Auffällig ist der starke Anstieg der Anzahl Konten bei der Stiftung Auffangeinrichtung BVG. Die Summe dieser Guthaben nimmt allerdings nur moderat zu, weil es sich um mehrheitlich kleine Guthaben handelt. Der durchschnittliche Kontobetrag hat von 3500 Franken im Jahr 1995 auf 7500 Franken in 2013 zugenommen.

Abbildung 2: Entwicklung des Gesamtumfangs der FZ-Guthaben 1995–2013



Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2014

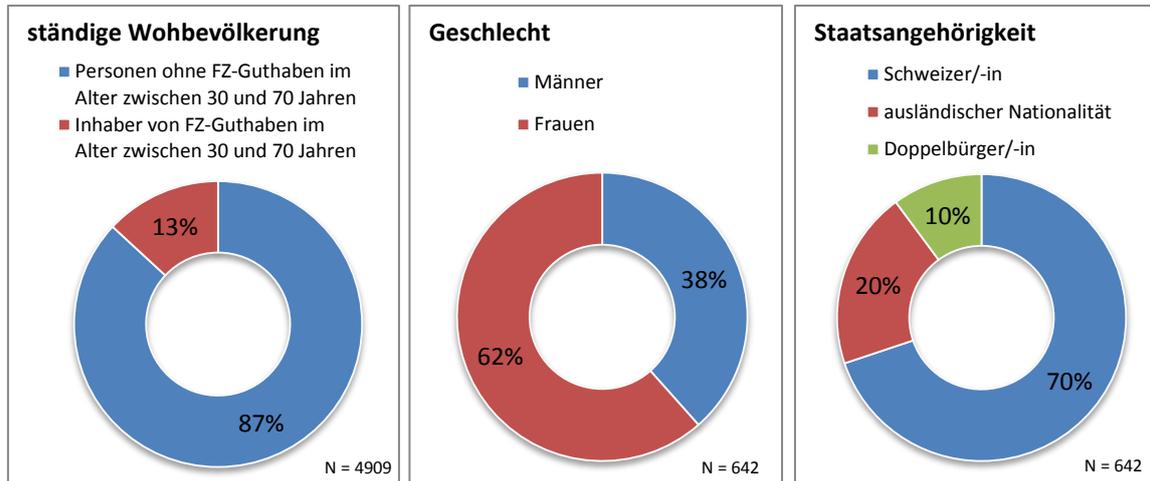
Das Freizügigkeitskapital als Bestandteil der beruflichen Vorsorge (2. Säule) wird zurzeit statistisch nur ansatzweise erfasst. Im Gegensatz zur Pensionskassen Statistik gibt es keine systematische Erhebung der systemrelevanten Kennzahlen bei den FZ-Einrichtungen. Der Kenntnisstand über die Verteilung des Gesamtvolumens der Freizügigkeitsgelder nach Geschlecht, Wohnsitz oder Staatsangehörigkeit der Inhaber sowie die Entstehungsgründe basiert weitgehend auf Schätzungen und Annahmen.

Ein Schwerpunkt der Evaluation bildet deshalb eine erstmalige sozio-ökonomische Analyse der angehäuften FZ-Guthaben. Dazu hat die EFK eine repräsentative Umfrage bei in der Schweiz wohnhaften Personen im Alter zwischen 30 und 70 Jahren durchführen lassen (LINK, 2015). Zudem hat sie sich an der Machbarkeitsstudie für die Datenerhebung bei FZ-Einrichtungen, welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegeben hat, beteiligt (Infraconsult, 2016). Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus den beiden Studien erläutert.

2.2 Inhaber von Guthaben nach Geschlecht und Staatsbürgerschaft

Mindestens 13 % der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung haben ein FZ-Guthaben. Dies ergibt die Hochrechnung auf Basis der repräsentativen Umfrage (LINK, 2015). Der Frauenanteil liegt bei 62 %, der Anteil von ausländischen Staatsangehörigen, inklusive der Doppelbürger, bei 30 % (Abbildung 3).

Abbildung 3: Verteilung der in der Schweiz wohnhaften Inhaber von FZ-Guthaben



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

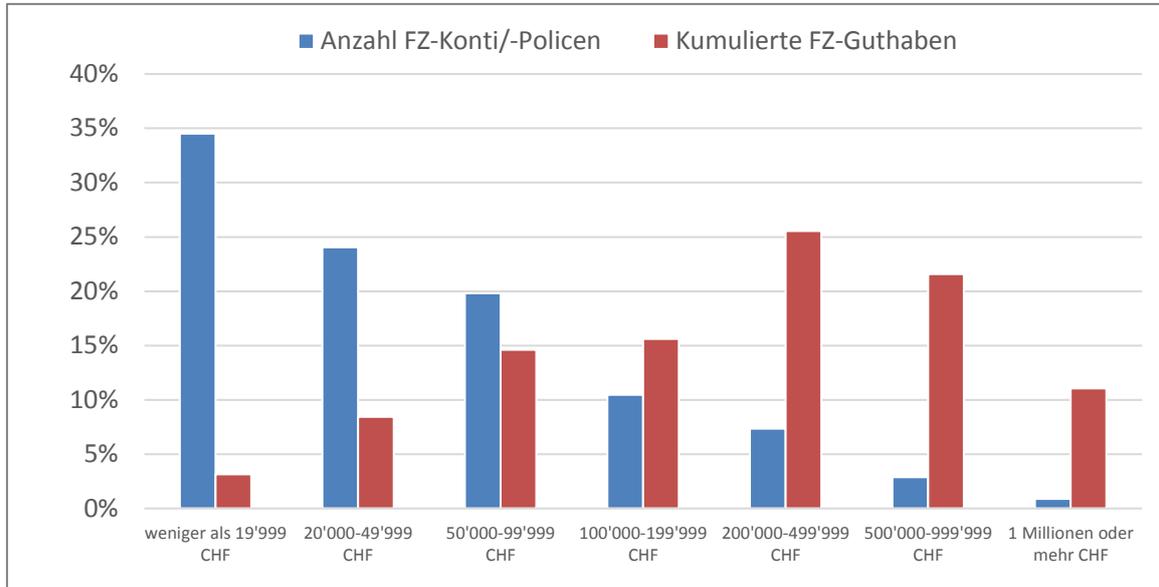
2.3 Schätzungen zur Höhe der individuellen Guthaben

Aus der Gesamtstatistik lässt sich ein mittleres FZ-Guthaben pro Konto oder Police von 25 000 Franken ableiten. Bisher war die effektive Verteilung der FZ-Guthaben nach Grössenklassen unklar. Zur Beantwortung dieser Frage können nun die Ergebnisse aus der repräsentativen Umfrage (LINK, 2015) und aus der Machbarkeitsstudie für die Datenerhebung bei FZ-Einrichtungen (Infraconsult, 2016) herangezogen werden.

Gemäss repräsentativer Umfrage (Abbildung 4) beträgt das FZ-Guthaben bei gut einem Drittel der befragten Personen weniger als 20 000 Franken. Die Anzahl FZ-Guthaben pro Grössenklasse nimmt mit zunehmender Guthabenhöhe kontinuierlich ab. FZ-Guthaben, die grösser sind als 1 Million Franken machen weniger als 1 % aller Guthaben aus. Die Verteilung der Guthabenhöhe präsentiert sich anders. So erreicht die kumulierte Summe der FZ-Guthaben in der Grössenklasse zwischen 200 000 und 500 000 Franken den grössten Anteil. Die kumulierten FZ-Guthaben, die kleiner sind als 20 000 Franken, machen nur rund 3 % der Gesamtsumme der FZ-Guthaben aus. Nicht enthalten in der Auswertung sind 20 % aller Befragten, die nicht angeben konnten oder wollten, wie gross Ihr FZ-Guthaben effektiv ist.

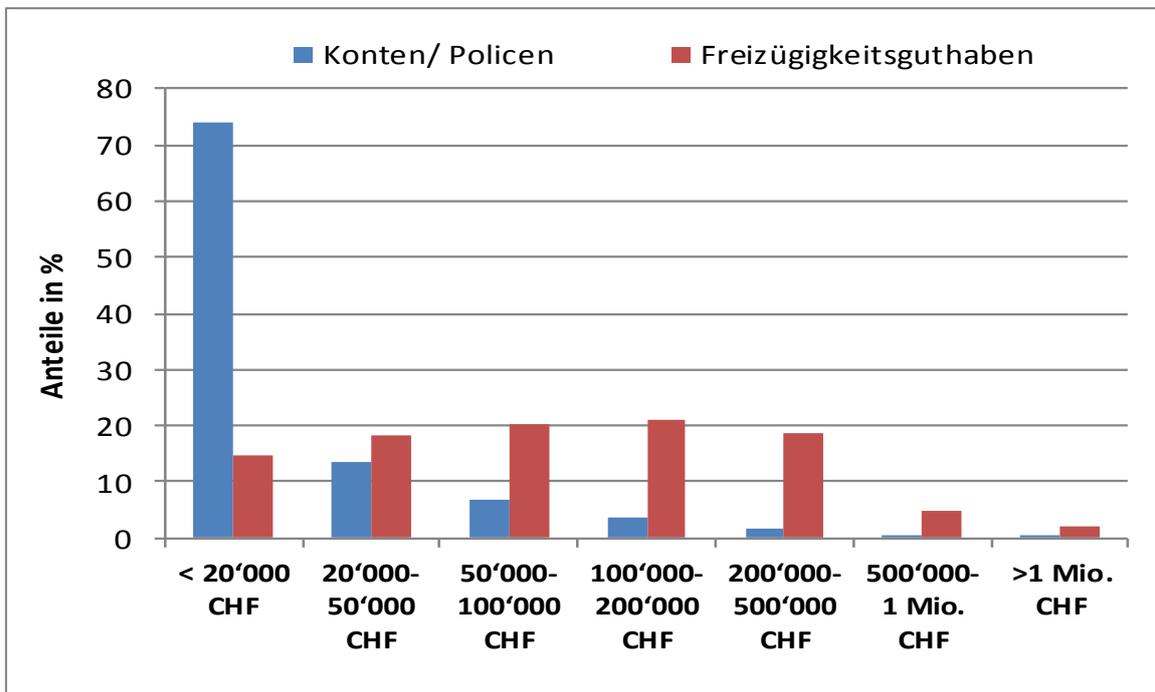
Ein ähnliches Verteilungsbild derselben Auswertung ergibt sich aus der Machbarkeitsstudie für die Datenerhebung bei FZ-Einrichtungen (Abbildung 5). Allerdings beträgt der Anteil an FZ-Guthaben, die kleiner sind als 20 000 Franken, fast 75 % und die kumulierte Summe dieser Guthaben beträgt rund 15 % an der Gesamtsumme der Guthaben. Der grösste Anteil von rund 20 % des kumulierten FZ-Guthaben liegt in dieser Auswertung in der Grössenklasse von 100 000 bis 200 000 Franken.

Abbildung 4: Verteilung der FZ-Guthaben von in der Schweiz wohnhaften Inhabern nach Anzahl und kumulierter Summe



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Abbildung 5: Verteilung der FZ-Guthaben in ausgewählten FZ-Einrichtungen nach Anzahl und kumulierter Summe

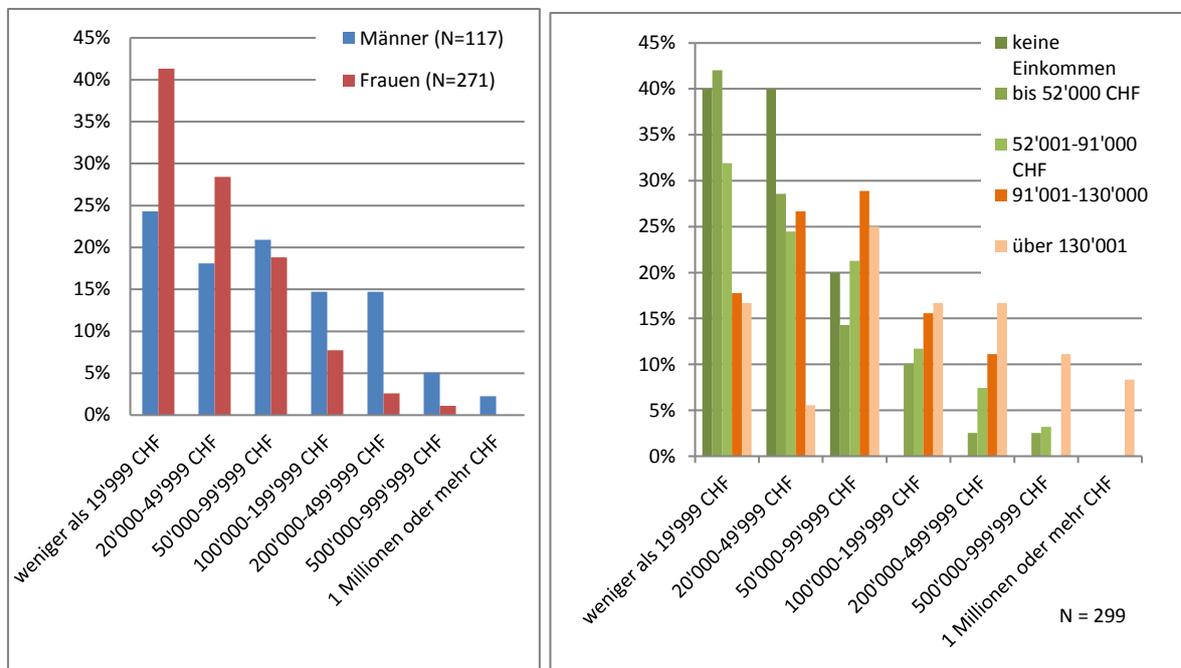


Quelle: Infraconsult 2016, Machbarkeitsstudie Datenerhebung

Aus der repräsentativen Umfrage geht ferner hervor, dass die Höhe der FZ-Guthaben mit zunehmendem Alter erwartungsgemäss ansteigt. Parallel dazu nimmt die Zahl der Personen, welche keine Aussagen zur Höhe Ihres FZ-Guthabens machen, mit zunehmendem Alter ab. Dies untermauert die Hypothese, wonach sich junge Leute noch wenig mit ihrer beruflichen Vorsorge befassen.

Die Umfrage lässt zudem erkennen, dass Frauen tendenziell kleinere FZ-Guthaben besitzen als Männer (Abbildung 6). Des Weiteren gibt es eine Korrelation zwischen der Höhe des FZ-Guthabens und dem Erwerbseinkommen der Inhaber. So haben Inhaber von FZ-Guthaben unter 50 000 Franken auch tendenziell Bruttoerwerbseinkommen unter 91 000 Franken. Dem gegenüber haben die meisten Inhaber von FZ-Guthaben zwischen 50 000 und 100 000 Franken Bruttoerwerbseinkommen über 91 000 Franken.

Abbildung 6: Verteilung der Höhe von FZ-Guthaben nach Geschlecht und Bruttoerwerbseinkommen



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Diskussion der Höhe der individuellen Guthaben

Die EFK interpretiert den Widerspruch der beiden Auswertungen in Bezug auf die grossen Unterschiede bei der Anzahl FZ-Guthaben in der Grössenklasse kleiner 20 000 Franken wie folgt: Der Anteil kleiner FZ-Konti ist gemäss den vorliegenden Auswertungen bei der Auffangeinrichtung besonders gross. Der Anteil FZ-Konti mit Guthaben von weniger als 20 000 Franken beträgt dort rund 90 %. Das sind rund 770 000 der 850 000 FZ-Konti (Stand 2013) bei der Auffangeinrichtung und 40 % aller FZ-Konti und -Policen. Von den Teilnehmern an der repräsentativen Umfrage haben jedoch weniger als 2 % angegeben, ein FZ-Konto bei der Auffangeinrichtung zu besitzen.

Aufgrund der Tatsache, dass fast 50 % aller FZ-Konti von der Auffangeinrichtung verwaltet werden, ist davon auszugehen, dass der Anteil der FZ-Guthaben, die kleiner als 20 000 Franken sind, nahe bei zwei Dritteln aller FZ-Guthaben liegt. Auf die Verteilung der kumulierten FZ-Guthaben pro Grössenklasse haben die FZ-Konti bei der Auffangeinrichtung jedoch wenig Einfluss.

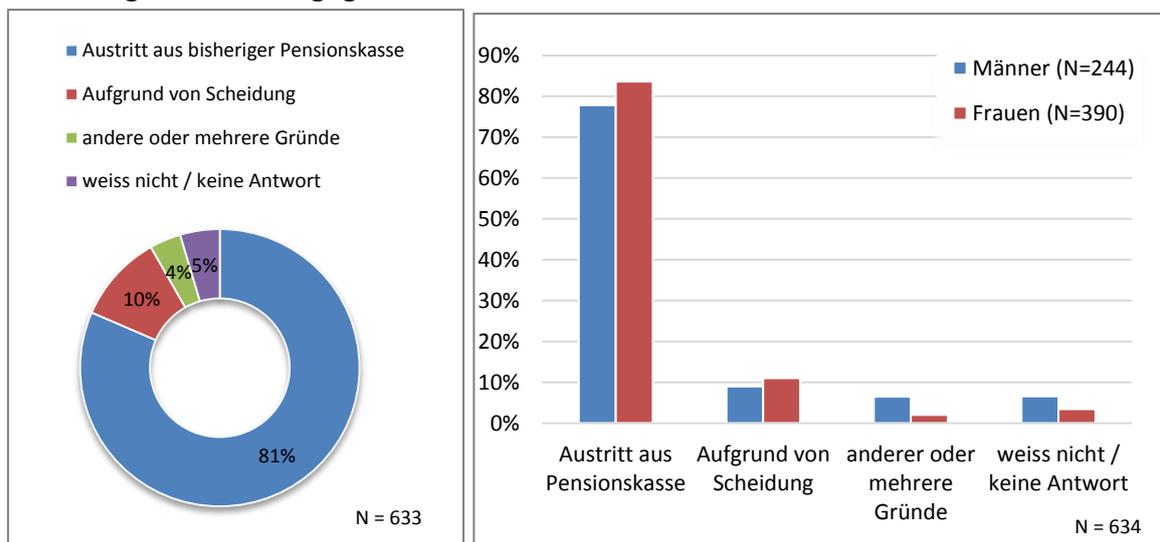
2.4 Entstehungsgründe der Guthaben

Für das Entstehen von FZ-Guthaben gibt es eine Reihe von Gründen:

1. Austritt aus der Pensionskasse infolge Arbeitsunterbruch, Arbeitsaufgabe, Reduktion des Arbeitspensums und die BVG-Beitragsschwelle, Arbeitslosigkeit, Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit oder endgültiges Verlassen der Schweiz²
2. Teilung des gemeinsamen Vorsorgekapitals bei einer Scheidung
3. Verbleib der überschüssigen Austrittsleistung als FZ-Guthaben nach reglementsconformem Einkauf in neue Pensionskasse (Art. 13 FZG).
4. Reduktion des Arbeitspensums unter das versicherte Mindesteinkommen.
5. Herabsetzung oder Aufhebung einer Rente der Invalidenversicherung.

Gemäss repräsentativer Umfrage verfügen rund 80 % der Befragten über ein FZ-Guthaben durch Verlassen der Pensionskasse und 10 % aufgrund einer Scheidung. Der Frauenanteil ist dabei nur wenig höher als der der Männer (Abbildung 7).

Abbildung 7: Entstehungsgründe von FZ-Guthaben



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

² Wenn eine versicherte Person die Schweiz endgültig verlässt und der Niederlassungsstaat ein EU- oder EFTA-Mitgliedstaat ist, in welchem die Person weiterhin für die Risiken Alter, Tod und Invalidität obligatorisch versichert ist, bleibt der obligatorische Teil des Freizügigkeitsguthaben in der Schweiz bis zum Eintreten des Vorsorgefalls blockiert. Der überobligatorische Teil des Freizügigkeitsguthabens kann unter Abzug der Quellensteuer ausbezahlt werden.

2.5 Kontaktlose Guthaben und fehlende Angaben zum aktuellen Wohnsitz

Eine Fehlleistung des Systems ortet die EFK bei den kontaktlosen FZ-Guthaben. Allein die Stiftung Auffangeinrichtung BVG hat den Kontakt zu den Inhabern von über 600'000. FZ-Konti verloren. Das sind zwei Drittel der verwalteten Konten. Aufsummiert sind dies 2.9 Milliarden Franken, was rund 5 % der gesamten FZ-Guthaben entspricht. Angaben über die Anzahl kontaktloser FZ-Guthaben bei den übrigen FZ-Einrichtungen liegen der EFK nicht vor. Unbestätigten Berichten zufolge wird die Gesamtsumme der kontaktlosen FZ-Guthaben heute auf 5 Milliarden Franken geschätzt³.

Gründe für den fehlenden Kontakt zwischen FZE und Inhaber liegen darin, dass sich die Versicherten im Moment des Austritts aus der Pensionskasse nicht aktiv um den Verbleib des FZ-Guthabens kümmern oder weil sie das System der beruflichen Vorsorge und ihren Anspruch auf eine Austrittsleistung nicht verstehen. In der Pflicht sind hier auch die Arbeitgeber. Insbesondere bei kurzen Anstellungsverhältnissen von weniger als einem Jahr erhält die Pensionskasse bzw. die Sammeleinrichtung von den Kontaktdaten der betroffenen Arbeitnehmenden oft zu spät Kenntnis, das heisst, zu einem Zeitpunkt, wo diese das Unternehmen bereits wieder verlassen haben. In diesen Fällen ist der Arbeitgeber bzw. der direkte Vorgesetzte die einzige Ansprechperson, welche die Arbeitnehmenden auf allfällige Ansprüche der beruflichen Vorsorge aufmerksam machen kann. Ein weiterer Grund für den Kontaktbruch ist die Tatsache, dass viele Inhaber der FZ-Einrichtungen einen späteren Wohnsitzwechsel nicht melden.

Bei den kontaktlosen FZ-Guthaben handelt es sich meist um kleine Beträge. Von den 935 000 Konti bei der Auffangeinrichtung sind 625 000 oder 67 % kontaktlos, 500 000 oder 80 % der kontaktlosen Konti enthalten weniger als 5 000 Franken⁴. In vielen dieser Fälle wäre eine Barauszahlung im Sinne der Geringfügigkeit⁵ möglich, sofern der Inhaber Kenntnis davon hat und dies auch verlangt. Barauszahlungen von FZ-Guthaben dieser Art sind für berufliche Vorsorge wenig nützlich und würden im Gegenzug die Verwaltung der kontaktlosen Guthaben entlasten.

Vor dem Hintergrund der vielen kontaktlosen FZ-Guthaben kommt der Zentralstelle 2. Säule beim Sicherheitsfonds BVG grosse Bedeutung zu. Die FZ-Einrichtungen müssen ihr alle kontaktlosen FZ-Guthaben regelmässig melden⁶. Dadurch sind die Guthaben für die einzelnen Inhaber nicht verloren, sondern können auf Anfrage jederzeit geortet werden.

Die grosse Anzahl von kontaktlosen FZ-Guthaben führt zu widersprüchlichen Aussagen über den Verbleib ihrer Inhaber. Aus der repräsentativen Umfrage geht nicht direkt hervor, wie hoch der Anteil der Inhaber von FZ-Guthaben mit Wohnsitz im Ausland ist, da nur in der Schweiz wohnhafte Personen befragt wurden. Die EFK hat die Verteilung der FZ-Guthaben auf die Inhaber im In- und Ausland unter Zuhilfenahme der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik und der Statistik über Bevölkerungsstand und Bevölkerungswachstum berechnet (Tabelle 1). Aufgrund der repräsentativen Umfrage, wonach die Inhaber durchschnittlich 1.3 FZ-Guthaben besitzen, kann gefolgert werden, dass es rund 1.5 Mio. Inhaber von FZ-Guthaben geben muss. Aus der Umfrage geht ebenfalls hervor, dass 13.1 % der 30 bis 70-Jährigen in der Schweiz wohnhaften Personen ein FZ-Guthaben besitzen.

³ NZZ, 29.09.2013 : Pensionskassengelder – vergessene Milliarden, Zürich.

⁴ Angaben der Stiftung Auffangeinrichtung BVG per Nov. 2015.

⁵ Barauszahlung gemäss Art.5c FZG, wenn die Austrittsleistung weniger als ihr Jahresbeitrag beträgt.

⁶ Gemäss Art.24c umfassen die Meldungen Name, Vorname, AHV-Nummer, Geburtsdatum des Inhabers und den Namen der FZ-Einrichtung, welche das FZ-Guthaben führt.



Dies entspricht rund 590 000 Personen. Die Differenz zwischen der Gesamtzahl von rund 1.5 Mio. und den 590 000 in der Schweiz wohnhaften Inhaber von FZ-Guthaben, also 925 000 Personen, stellt folglich die Zahl derjenigen dar, die ihren Wohnsitz im Ausland haben.

Das Ergebnis der Berechnung, wonach nur 39 % der Inhaber von FZ-Guthaben ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, erscheint plausibel vor dem Hintergrund, dass viele ausländische Arbeitskräfte, beispielsweise in der Tourismusbranche oder im Baugewerbe, temporär in der Schweiz arbeiten und danach wieder in ihr Heimatland zurückkehren⁷.

Tabelle 1: Verteilung der FZ-Guthaben auf Inhaber mit Wohnsitz im In- und Ausland

Anzahl FZ-Konten und -Policen in Schweizer FZE Quelle: BSV 2015, Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik	1'939'532	
Durchschnittliche Anzahl FZ-Konten und -Policen pro Inhaber Quelle: EFK 2015, repräsentative Umfrage	1.3	
Anzahl Inhaber von FZ-Guthaben in Schweizer FZE	1'517'176	100 %
Anzahl Personen im Alter zwischen 30 und 70 Jahren der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz Quelle: BFS 2015, Bevölkerungsstand und Bevölkerungswachstum	4'516'083	
Anteil Inhaber von FZ-Guthaben im Alter zwischen 30 und 70 Jahren der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz Quelle: EFK 2015, repräsentative Umfrage	13.1 %	
Anzahl Inhaber von FZ-Guthaben in der Schweiz	591'534	39 %
Anzahl Inhaber von FZ-Guthaben im Ausland	925'642	61 %

Quellen: LINK 2015, Repräsentative Umfrage; BSV 2015, Sozialversicherungsstatistik; BFS 2015, Bevölkerungsstatistik; EFK 2015, eigene Berechnung

Die Berechnung der Verteilung der FZ-Guthaben auf Inhaber in der Schweiz steht allerdings im Widerspruch zum Ergebnis aus der Machbarkeitsstudie für die Datenerhebung bei FZ-Einrichtungen (Infraconsult, 2016). Die Studie kommt zum Schluss, dass 93 % der Inhaber von FZ-Guthaben in der Schweiz wohnhaft sind.

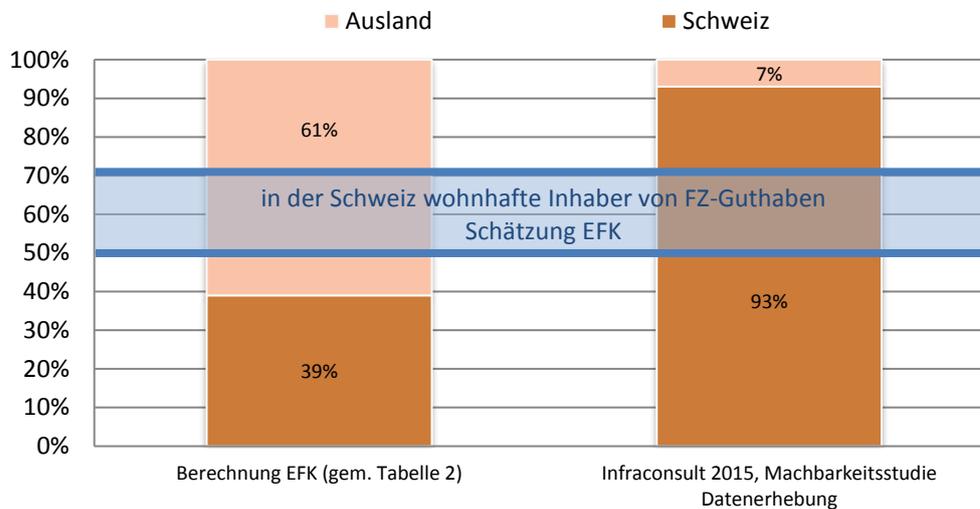
Diskussion der Wohnsitzverteilung

In Abbildung 8 sind die beiden Ergebnisse aus der Datenanalyse einander gegenübergestellt. Unter Berücksichtigung von zwei hauptverantwortlichen Erklärungen für die grosse Diskrepanz der beiden Analysen schätzt die EFK den effektiven Anteil von Inhabern mit Wohnsitz in der Schweiz zwischen 50 % und 70 % (Balken in Abbildung 8). Der Anteil von 93 % gemäss Machbarkeitsstudie für die Datenerhebung bei FZ-Einrichtungen ist zu hoch und nach unten zu korrigieren. Dies weil ein Grossteil der Inhaber nach Eröffnen des FZ-Kontos oder der FZ-Police den Wohnsitz von der Schweiz ins Ausland verlegt hat. Ein Anteil von 39 % wie es aus der Berechnung der EFK gemäss Tabelle 2 hervorgeht, ist zu tief und ist nach oben zu korrigieren, unter der Annahme, dass einige Leute in der repräsentativen Umfrage fälschlicherweise angegeben haben, keine FZ-Guthaben zu besitzen, weil sie es vergessen hatten, weil sie es nicht angeben wollten oder weil sie die Frage nicht verstanden haben. Eine weitere eher geringfügige Korrektur nach oben ergibt sich aus der

⁷ Angestellte Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten, welche in der beruflichen Vorsorge versichert sind, können sich das Vorsorgekapital bei Rückkehr in ihr Heimatland nicht bar auszahlen lassen. Das Kapital bleibt in Form eines FZ-Guthabens bei einer FZ-Einrichtung stehen.

Tatsache, dass an der Umfrage Personen im Alter bis 30 Jahren nicht befragt wurden, im Wissen, dass ein Teil dieser Personen bereits über eine FZ-Guthaben verfügen würde.

Abbildung 8: Wohnsitzverteilung der Inhaber von FZ-Guthaben nach Inland und Ausland



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage; Infraconsult 2016, Machbarkeitsstudie Datenerhebung; EFK-eigene Schätzung

3 Erhalt des Vorsorgeschutzes

3.1 Umsetzung nach dem Willen des Gesetzgebers

Art. 4 Abs. 1 FZG hält relativ kurz fest, dass Versicherte, die nicht in eine neue Vorsorgeeinrichtung eintreten, ihrer Vorsorgeeinrichtung mitzuteilen haben, in welcher zulässigen Form sie den Vorsorgeschutz erhalten wollen. Der Gesetzgeber hat gemäss Art. 26 Abs. 1 FZG die Regelung der zulässigen Formen der Erhaltung des Vorsorgeschutzes dem Bundesrat übertragen. Dieser benennt in Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 5 FZV als zulässige Formen:

- die Freizügigkeitspolice,
- das Freizügigkeitskonto in Form der reinen Sparlösung und
- das Freizügigkeitskonto in Form anlagegebundener Sparlösung (Wertschriftensparen).

Was genau unter «Erhalt des Vorsorgeschutzes» zu verstehen ist, geht aus dem Gesetzestext allerdings nicht eindeutig hervor. Es könnte heissen, dass der Erhalt der Vorsorge wie bei einer Pensionskasse durch Bestimmungen wie Mindestverzinsung, Rentenleistungen für Alter, Tod und Invalidität oder Absicherung im Konkursfall der Vorsorgeeinrichtung garantiert ist. Es könnte aber auch das einfache Parkieren des bisher aufgelaufenen Vorsorgekapitals der beruflichen Vorsorge bedeuten.

Um diese Frage zu klären, hat die EFK ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben (Peter, 2015). Daraus geht hervor, dass der Gesetzgeber unter dem Begriff «Erhalt des Vorsorgeschutzes in anderer Form» gemäss Art. 4 FZG für Personen, welche nicht mehr einer Vorsorgeeinrichtung angehören, das «Parkieren» von Vorsorgevermögen ohne die Mindestvorschriften gemäss BVG in nor-



mierten Einrichtungen verstanden hat. Der Gesetzgeber verfolgte mit dem «Erhalt des Vorsorgeschutzes» zwei Ziele. Einerseits wollte er die FZ-Guthaben im Kreislauf der 2. Säule behalten und andererseits den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die volle Freizügigkeit gewähren indem er die Mutationsgewinne der Pensionskassen bzw. die «goldenen Fesseln» für Angestellte, welche ein Unternehmen freiwillig oder unfreiwillig verlassen, beseitigte. Gemäss der Botschaft zum FZG von 1993 sollte dem «Vorsorgenehmer beim Übertritt in eine andere Vorsorgeeinrichtung der bisher erworbene Vorsorgeschutz umfassend erhalten bleiben».

Die Entstehungsgeschichte von Art.4 Abs.1 FZG zeigt klar, dass der Gesetzgeber um die unterschiedlichen (auch leistungsbezogenen) Regelungen für die Vorsorgeeinrichtungen und die FZ-Einrichtungen gewusst hat. Insofern hat er auch nachteilige Regelungen für Inhaber von FZ-Guthaben in Kauf genommen. So hat er nicht ausgeschlossen, dass bei Konkurs einer FZ-Einrichtung unter Umständen der Fall eintreten kann, dass die Inhaber ihr FZ-Guthaben ganz oder teilweise verlieren.

Besonders deutlich zeigen sich unterschiedliche Regelungen zwischen Versicherungsleistung der Pensionskassen und der FZ-Einrichtungen bei der Risikodeckung im Todes- oder Invaliditätsfall. Während Pensionskassen zwingend eine Rentenleistung für die Risiken Tod und Invalidität zu gewährleisten haben, kann eine solche Versicherung gemäss Art.10 Abs.2 resp. Abs.3 FZV im Freizügigkeitsfall als Zusatzversicherung abgeschlossen werden. Das Anbieten einer solchen Zusatzversicherung liegt jedoch im Ermessen der FZ-Einrichtung.

Aus Sicht der Fachexperten (Anhang 3) werden das FZG und die Frage nach dem «Erhalt des Vorsorgeschutzes» nach Art. 4 FZG grundsätzlich positiv beurteilt. Gemäss den Experteninterviews besteht 20 Jahre nach seinem Inkrafttreten Einigkeit darüber, dass die Freizügigkeit eine wichtige Errungenschaft in der beruflichen Vorsorge ist. Einige sprechen gar von einer Erfolgsgeschichte, vor allem vor dem Hintergrund, dass heute die beruflichen Karrieren immer häufiger mit mehreren Stellenwechseln verbunden sind und es daher sehr wichtig ist, dass das Vorsorgekapital vollumfänglich mit dem Inhaber mitgeht. Ein weiterer Mehrwert der nun geltenden Freizügigkeitsregelung liegt in der einheitlichen Anwendung der Freizügigkeit sowohl im Obligatorium als auch im Ausserobligatorium (Vor-, Unter-, Über- oder Nebenobligatorium).

3.2 Freizügigkeitsguthaben im Kreislauf der beruflichen Vorsorge

Ein Kernelement des Erhalts des Vorsorgeschutzes gemäss FZG ist der Verbleib der Austrittsleistung im Kreislauf der beruflichen Vorsorge. Das heisst, dass insbesondere jene Leute, die aus einem BVG-versicherten Anstellungsverhältnis austreten, ihr Vorsorgekapital zweckgebunden für den Vorsorgefall Alter, Tod oder Invalidität aufsparen. Das Gesetz sieht bis zum Eintreten des Vorsorgefalls zwei Ausnahmen vor:

- 1) Barauszahlungen bei endgültigem Verlassen der Schweiz, bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit oder wenn die Austrittsleistung, die weniger als ihr Jahresbeitrag beträgt (Art. 5 FZG) sowie
- 2) die Verwendung für die Wohneigentumsförderung (Art.1 WEFV).

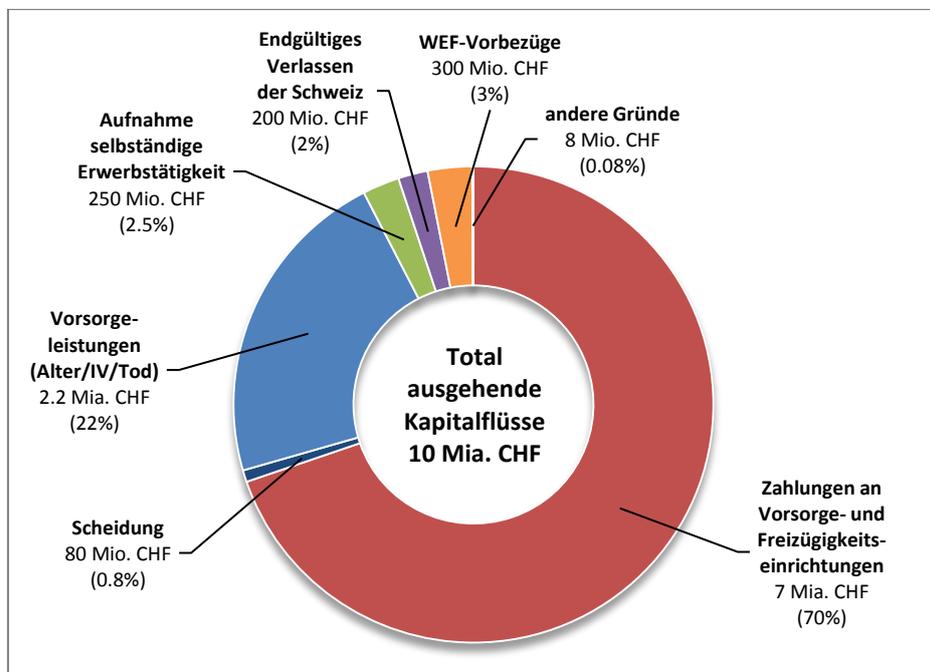
Während bei den Fachexperten (Anhang 3) die Überzeugung vorherrscht, dass der Kreislauf der 2. Säule gut funktioniert, sind kaum aufbereitete Zahlen erhältlich, welche dies belegen. Grund dafür

ist das Fehlen einer systematischen Statistik über die Mittelflüsse durch die FZ-Einrichtungen. Zudem sind die Jahresberichte der FZ-Einrichtungen nicht öffentlich zugänglich. Wäre dem so, könnten bereits daraus einige wichtige Kennzahlen betreffend die Mittelflüsse aggregiert werden.

Dies hat die EFK veranlasst, sich an der Machbarkeitsstudie zur Datenerhebung bei den Freizügigkeitseinrichtungen (Infraconsult, 2016) zu beteiligen, welche vom BSV parallel zur vorliegenden Evaluation in Auftrag gegeben wurde. Einerseits sollte bei ausgewählten FZ-Einrichtungen abgeklärt werden, inwiefern die Informationen aus den Buchhaltungssystemen eine detaillierte Berechnung der Mittelflüsse bei den FZ-Einrichtungen ermöglichen und andererseits soll aufgrund der begrenzten Analyse grob abgeschätzt werden, wieviel Geld den Kreislauf der 2. Säule tatsächlich verlässt. Aufgrund der Studie kann der Anteil an FZ-Leistungen, die jährlich den Kreislauf der beruflichen und der Altersvorsorge effektiv verlassen, beziffert werden. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine repräsentative Erhebung, sondern um erste grobe Schätzungen basierend auf einer dünnen Datenlage von lediglich vier FZ-Einrichtungen. Unter Anerkennung dieser Einschränkung hat sich die EFK entschieden, die Auswertungen der vier FZ-Einrichtungen, hochgerechnet auf die Gesamtzahl der aktuell existierenden FZ-Konti und -Policen, in ihre Analysen einzubeziehen.

Abbildung 9 zeigt die Aufteilung der jährlich von den FZ-Einrichtungen ausgerichteten Auszahlungen von rund 10 Mia. Franken. Leistungen, die den Kreislauf der beruflichen Vorsorge verlassen (Auszahlungen bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, bei endgültigem Verlassen der Schweiz sowie WEF-Vorbezüge) machen brutto etwa 8 % aller Auszahlungen oder 750 Mio. Franken aus.

Abbildung 9: Auszahlungen von FZ-Guthaben durch die FZ-Einrichtungen



Quelle: Infraconsult 2016, Machbarkeitsstudie Datenerhebung



Gemäss Hornung & Röhliberger (2005)⁸ wird ein erheblicher Teil der Barauszahlungen wieder für Vorsorgezwecke in anderer Form verwendet. So wurden im Jahr 2014 80 Mio. Franken von den Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, in eine Pensionskasse und/oder in die Säule 3a einbezahlt und weitere 85 Mio. Franken in die Säule 3b. Insgesamt 325 Mio. Franken sind in die Wohneigentumsförderung geflossen (300 Mio. direkt und 25 Mio. Franken nach einer Auszahlung bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit). So verbleiben schliesslich rund 260 Mio Franken bzw. 3 % der jährlichen Auszahlungen, welche den Kreislauf der beruflichen Vorsorge effektiv verlassen (Infraconsult, 2016). Dabei handelt es sich vorwiegend um Barauszahlungen bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit und definitiver Ausreise ins Ausland. Die genauen Anteile sind nicht bekannt.

3.3 Eingeschränkter Schutz bei Konkurs der Freizügigkeitseinrichtung

Während die Vorsorgeguthaben im Konkursfall einer Pensionskasse durch den Sicherheitsfonds BVG bis zu einer Obergrenze gemäss Art.56 Abs.2 BVG gedeckt sind, gilt dieser Schutz für FZ-Guthaben nur eingeschränkt. Betroffen sind insbesondere FZ-Guthaben, die in Form eines Kontos von einer Freizügigkeitsstiftung verwaltet werden. Freizügigkeitsstiftungen müssen die ihnen anvertrauten Guthaben bei einer Bank anlegen. Trotzdem sind in der Vergangenheit zwei Konkursfälle von FZ-Stiftungen bekannt geworden. Die Ursachen waren unlautere Geschäftsbesorgung oder kriminelle Absichten, wobei die Kundengelder missbräuchlich für andere Geschäftstätigkeiten verwendet wurden. Insgesamt haben dadurch mehrere hundert Inhaber von FZ-Guthaben ihre gesamte berufliche Vorsorge verloren. Im Verhältnis zu den rund 1.5 Mio. Inhabern handelt es sich um eine verschwindend geringe Anzahl Geschädigter. Für die einzelnen Betroffenen sind die Konsequenzen unakzeptabel, zumal sie das System nicht frei wählen können.

Anders ist die Situation im Konkursfall der Bank. FZ-Guthaben, welche auf Bankkonten liegen, sind im Konkursfall der Bank bis zu 100 000 Franken in der 2. Konkursklasse privilegiert. Allerdings fallen die FZ-Guthaben im Gegensatz zu normalen Sparkonti nicht unter den gesetzlich verankerten Einlegerschutz, welcher Einlagen bis zu maximal 100 000 Franken sichert⁹. FZ-Guthaben bei Versicherungen sind aufgrund deren hohen Eigenmittelvorschriften gut geschützt.

⁸ Hornung D., Röhliberger T. (2005): Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 8/05, Bern.

⁹ 10.049 - Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (BankG) vom 12. Mai 2010, Kapitel 1.5.1.5, p. 4006.

Der Konkursfall der Fina Freizügigkeitseinrichtung:

Im Januar 2010 erhielten über 200 Versicherte der Fina Freizügigkeitsstiftung völlig unerwartet ein Schreiben eines Konkursliquidators: Die Fina sei in Konkurs. Die Versicherten müssten mit erheblichen Verlusten rechnen. Höchstens 50 % des Geldes sind noch vorhanden. Über 5 Mio. Franken sind aus der der Stiftung verschwunden. Der Grund: Die Fina war mit einer mutmasslich betrügerischen Firma verbunden.

Gegen die Infina-Chefs läuft eine Strafuntersuchung. Ihnen wird vorgeworfen, sie hätten mit der Infina ein Schneeballsystem betrieben und dabei auch Pensionskassengelder der Fina Freizügigkeitsstiftung veruntreut. Die Infina-Verantwortlichen geschäfteten mit Kundengeldern in der Höhe von rund 50 Mio. Franken. Im letzten Jahr hat die Schweizerische Finanzmarktaufsicht (FINMA) den Konkurs über die Infina-Gruppe eröffnet.

Die Versicherten der Fina Freizügigkeitsstiftung glaubten, ihr Pensionskassengeld sei sicher. Das war ein Irrtum. Denn nur solange das Geld bei der Pensionskasse liegt, ist es durch den Sicherheitsfonds der Pensionskassen vor einem Konkurs geschützt. Freizügigkeitsstiftungen hingegen sind dem Sicherheitsfonds nicht unterstellt.

Quelle: Schweizer Fernsehen SRF / Kassensturz, 18. Mai 2010

Gemäss den Experteninterviews wird der Umstand, dass FZ-Guthaben bei Konkurs von FZ-Stiftungen unter Umständen unverschuldet verloren gehen können mehrheitlich als konzeptioneller Systemfehler gesehen. Vor dem Hintergrund, dass die Verlustrisiken für FZ-Guthaben nicht bei den Banken und Versicherungen liegen, welche strengen Aufsichtsrichtlinien der FINMA unterstehen, wird unter den befragten Fachpersonen darauf hingewiesen, dass es systemwidrig sei, Gelder, die auf Bankkonten oder in Versicherungspolicen liegen, durch den SiFo zu decken. Entsprechend sei die Lösung des Problems bei der Aufsicht zu suchen.

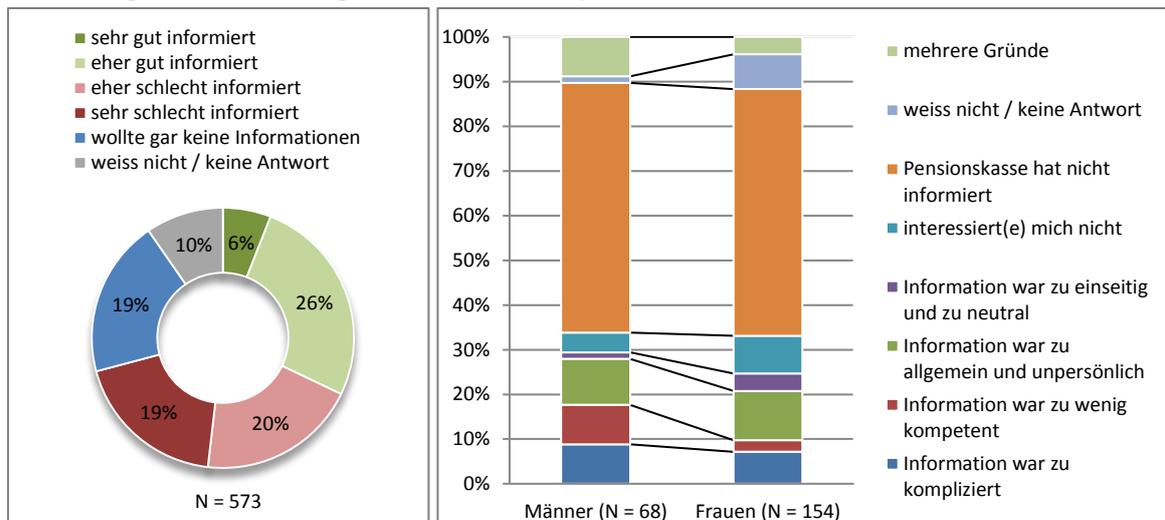
Die Fachmeinungen über die Verstärkung der Aufsicht bei Vorsorgestiftungen sind kontrovers. Dabei wird argumentiert, dass mit der geplanten Angleichung der Anforderungen für die Gründung von Vorsorgestiftungen an die autonomen Vorsorgeeinrichtungen (Hinterlegen von Sicherheiten, Garantieleistungen) Konkursfälle künftig praktisch ausgeschlossen sind. Dem widersprechen Meinungen, wonach mit krimineller Energie Veruntreuung von Vorsorgekapital immer möglich sein wird, bevor die Aufsicht überhaupt aktiv werden kann.

4 Transparenz und Wettbewerb

4.1 Mässiger Informationsbedarf und Kenntnisstand der Inhaber

Gemäss repräsentativer Umfrage ist nur jede dritte Person, die ihre Pensionskasse verlassen hat, mit der erhaltenen Information zufrieden und fühlt sich gut bis sehr gut informiert. Jede Fünfte ist der Meinung, sie brauchte gar keine Information. Von den rund 40 %, welche sich schlecht bis sehr schlecht informiert fühlten, gaben über die Hälfte an, die Pensionskasse hätte gar nicht informiert (Abbildung 10). Dies trifft auf das Empfinden der Frauen wie auch der Männer gleichermassen zu.

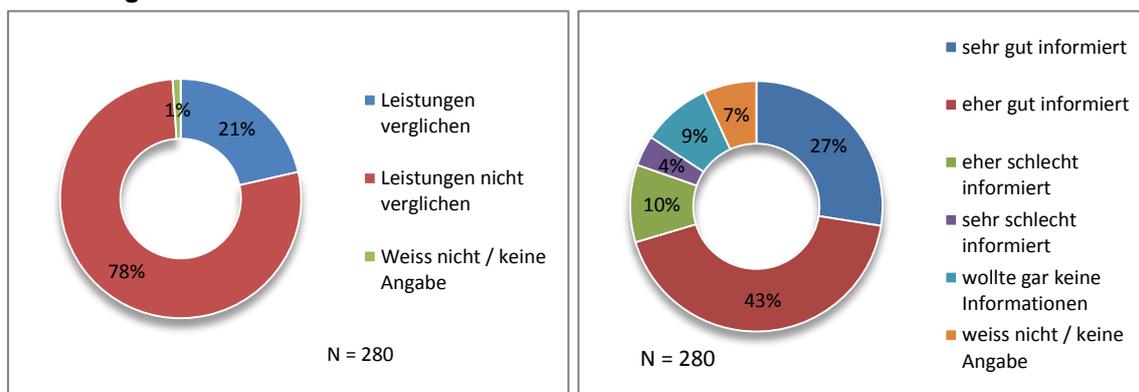
Abbildung 10: Beurteilung der Informationsqualität der Pensionskasse beim Austritt



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Rund 20 % der befragten Personen mit einem FZ-Guthaben über 20 000 Franken verglichen bei der Eröffnung eines Kontos bzw. einer Police die Leistungen der FZ-Einrichtungen (Abbildung 11). Rund 70 % der befragten Inhaber von FZ-Guthaben fühlen sich durch ihre FZ-Einrichtungen gut bis sehr gut informiert, während knapp 15 % sich eher schlecht bis sehr schlecht informiert fühlen. Knapp 10 % der Befragten will gar nicht informiert werden.

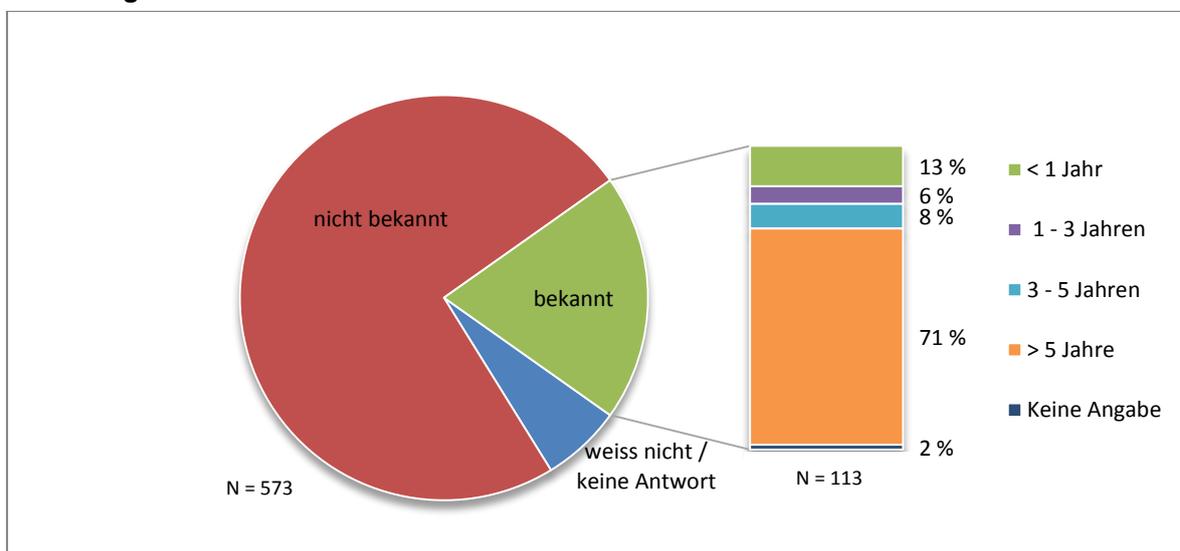
Abbildung 11: Informationsstand der Inhaber von FZ-Guthaben über Zinsen und Kosten



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Für die Wahl der Anlageform bestimmt der Anleger in der Regel eine dem Anlagehorizont angemessene Anlagestrategie. Im Freizügigkeitsfall ist der Anlagehorizont allerdings für die meisten Inhaber fremdbestimmt und hängt davon ab, ob und wenn ja, wann der Inhaber wieder in eine neue Pensionskasse eintritt. Gemäss repräsentativer Umfrage haben rund 80 % der Befragten sich nicht überlegt, oder wollten keine Auskunft darüber geben, wie lange ihr FZ-Guthaben voraussichtlich bestehen bleiben würde. Von den verbleibenden 20 % der Befragten, die sich dies bei der Eröffnung überlegt hatten, gingen fast drei Viertel von einer Verweildauer von mehr als fünf Jahren aus, rund 15 % von weniger als einem Jahr (Abbildung 12). Ein Zusammenhang, wonach es sich bei den Personen, die von einer langen Verweildauer ausgehen, um solche mit eher höherem Erwerbseinkommen, höherer Bildung oder höheren FZ-Guthaben handelt, lässt sich aufgrund der Stichprobengrösse nicht bestätigen. Genauso wenig, ob die Personen mit längeren Anlageperspektiven ihr FZ-Guthaben präferenziell in Wertschriften anlegen.

Abbildung 12: Erwartete Verweildauer von FZ-Guthaben



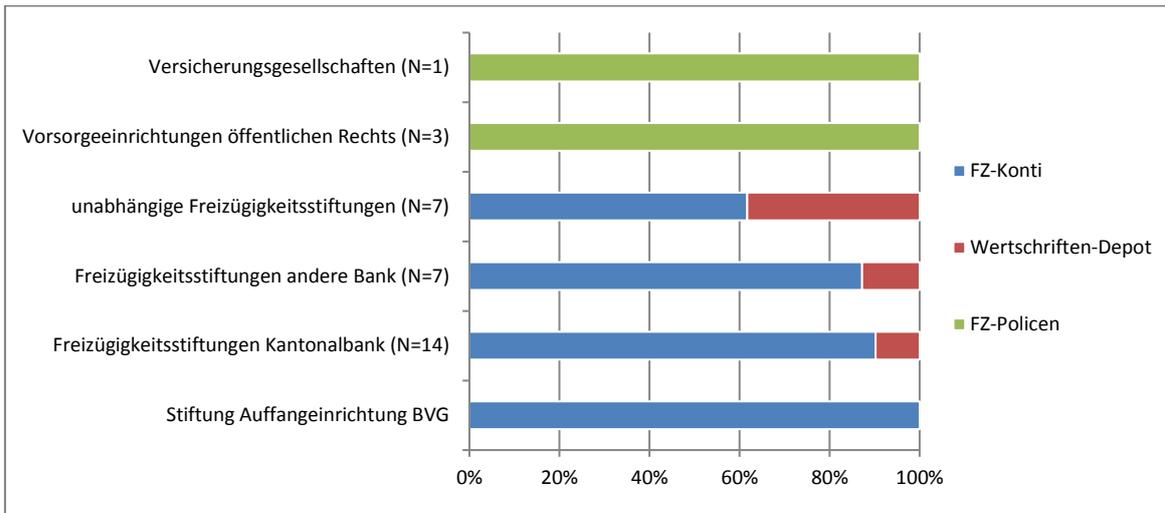
Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

4.2 Unterschiedliche Geschäftsstrategien für die Kundenpflege

Die EFK hat im Rahmen der schriftlichen Umfrage zu den Leistungsangeboten bei den FZE die Zusammensetzung der Portfolios nach den drei Anlageformen FZ-Police, FZ-Konto als reine Sparlösung und FZ-Konto als Wertschriftendepot analysiert und die FZE in sechs Gruppen unterteilt (Abbildung 13). Die Versicherungsgesellschaften und die Vorsorgeeinrichtungen öffentlichen Rechts bieten Versicherungslösungen in Form von Policen an. Die Stiftung Auffangeinrichtung BVG bietet nur die reine Kontosparlösung an. Die übrigen FZE bieten sowohl die reine Kontosparlösung als auch die anlagegebundene Sparlösung an. Dabei lassen sich zwei verschiedene Geschäftsstrategien erkennen:

- Aktives Wertschriftensparen und Steueroptimierung
- Kundenbindung im Rahmen des Angebots einer finanziellen Gesamtlösung.

Abbildung 13: Verteilung der FZ-Guthaben nach Sparkonti, Wertschriftendepots und Policen



Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

Insbesondere die unabhängigen FZ-Einrichtungen sind auf das Wertschriftensparen spezialisiert. Sie nutzen dabei in unterschiedlichen Mass die Margen bei der Wertschriftenverwaltung von vorwiegend grossen FZ-Guthaben (Kapital 5.2). Zudem bieten sie attraktive Lösungen im Zusammenhang mit tiefer Quellenbesteuerung für Personen an, die bei der definitiven Ausreise ins Ausland die FZ-Guthaben als Kapitalleitung¹⁰ beziehen.

FZ-Stiftungen von Banken und Versicherungen verfolgen heute eher die Strategie der Kundenbindung. Sie bieten ihre Freizügigkeitsprodukte mit dem Hauptzweck an, den Kunden eine Gesamtlösung für ihre finanzielle Situation bereitzustellen.

Die EFK hat in diesem Zusammenhang Aktivitäten am Rande der gesetzlichen Vorgaben festgestellt. Einerseits betrifft es Inhaber, welche ihre FZ-Guthaben absichtlich nicht in die neue Pensionskasse einbringen (Kapitel 4.3) und andererseits betrifft es Absprachen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen (Kapitel 4.4).

4.3 Nicht-Einbringen von FZ-Guthaben in die neue Pensionskasse

Gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG sind die Versicherten beim Eintritt in eine neue Pensionskasse verpflichtet, ihre allfälligen FZ-Guthaben bis zur vollen reglementarischen Leistung einzubringen.

Unterschiedliche Gründe

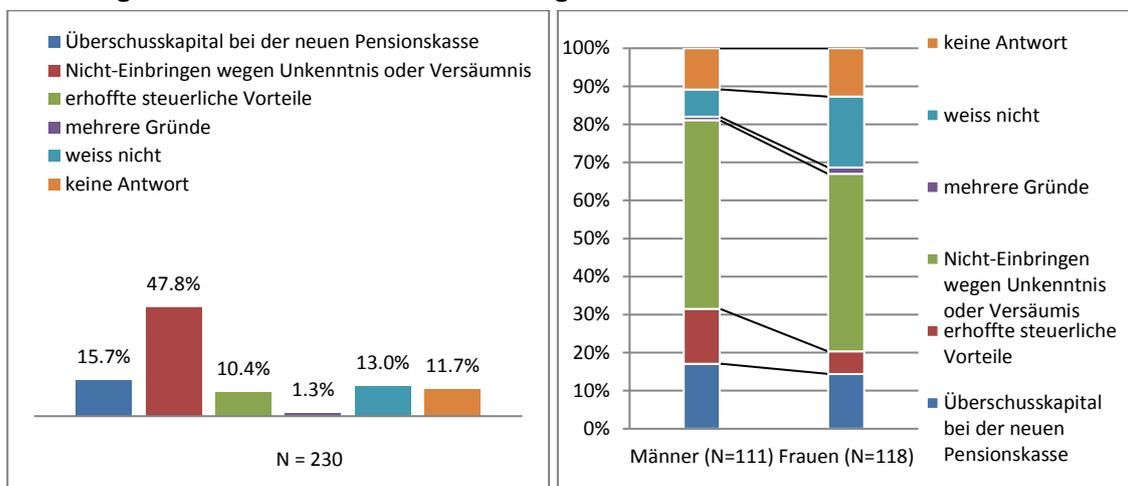
Der repräsentativen Umfrage zufolge sind rund 36 % der Inhaber von FZ-Guthaben zur gleichen Zeit bei einer Pensionskasse versichert. Das Nicht-Einbringen von FZ-Guthaben in die Pensionskasse erfolgt aus unterschiedlichen Gründen: teils durch gesetzliche Bestimmungen, teils aus Unwissen, teils durch Falschinformation und teilweise mit Absicht (Abbildung 14). Bei rund 16 % der Inhaber von FZ-Guthaben, die aktuell bei einer Pensionskasse versichert sind, handelt es sich um Überschusskapital, welches die volle reglementarische Leistung der Pensionskasse übersteigt. In diesem Fall ist das Stehenlassen eines FZ-Guthabens gesetzeskonform. Fast die Hälfte der befragten

¹⁰ Parlamentarische Initiative 14.431: Faire Besteuerung von Freizügigkeitsgeldern beim Wegzug aus der Schweiz in ein Land ausserhalb der EU/Efta.

pensionskassenversicherten Inhaber weiss nicht, dass sie das FZ-Guthaben in die neue Pensionskasse hätte einbringen müssen oder hat vergessen, es zu veranlassen. Rund ein Viertel kann oder will keine Antwort geben. Ein unterschiedliches Verhalten zwischen Männer und Frauen zeigt sich insbesondere bei den Kriterien Steuervorteile und Wissensstand. Während für Männer steuerliche Vorteile wichtiger sind, wissen die Frauen deutlich weniger gut Bescheid, warum sie als Pensionskassenversicherte ein FZ-Guthaben besitzen.

Gemäss der schriftlichen Umfrage zu den Leistungsangeboten der FZE, ist das Einbringen des FZ-Guthaben in die Pensionskasse in den allermeisten Fällen zum Vorteil der Versicherten, weil das Altersguthaben im Rahmen der BVG-Mindestanforderungen betreffend Zinssatz und Umwandlungssatz meist besser alimentiert wird (Kapital 5.5).

Abbildung 14: Gründe für das Nicht-Einbringen von FZ-Guthaben in die Pensionskasse



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Absichtliches Nicht-Einbringen

Rund 10 % der Befragten bekennen sich zum gesetzeswidrigen Führen einer Parallelstrategie mit Vermögen in der beruflichen Vorsorge sowohl in der Pensionskasse als auch bei einer FZ-Einrichtung. Durch das aktuelle Tiefzinsumfeld und die Langlebigkeit der Versicherten kommen die Pensionskassen unter Druck. Der so genannte 3. Beitragszahler¹¹ verliert an Gewicht. Aus diesen und anderen Gründen müssen Pensionskassen saniert werden. Gemäss den Experteninterviews führt diese Situation zu Anreizen für die Arbeitnehmenden, ihr Kapital in der 2. Säule zu diversifizieren, indem sie bestehende FZ-Guthaben, die eigentlich in die Pensionskasse überführt werden müssten, bewusst stehen lassen. Dadurch können sie sich eventuellen Sanierungsmassnahmen der Pensionskasse entziehen. Zudem erlaubt die Parallelstrategie mehr Flexibilität in Wertschriftenanlagen. In bestimmten Fällen ermöglicht es den Einkauf mit zusätzlichem Geld in die Pensionskasse, was sich bei einem späteren Kapitalbezug positiv auf die Besteuerung auswirkt. Obwohl die Pensionskassen ihre neuereitenden Versicherten in der Regel nach bestehenden FZ-Guthaben fragen, ist eine systematische Kontrolle ist nicht möglich, da FZ-Guthaben erst beim Kapitalbezug deklariert werden müssen.

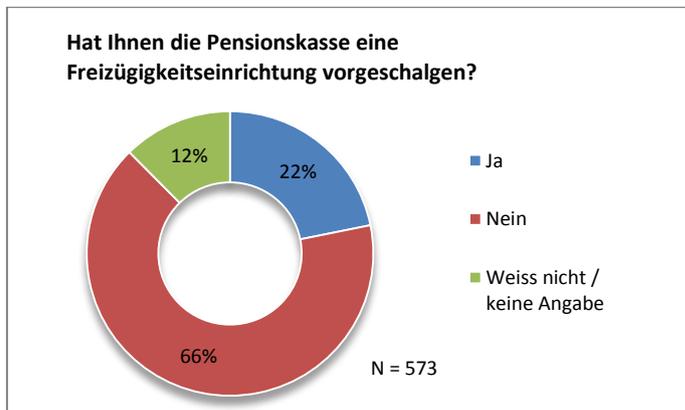
¹¹ z.B. Schweizer Personalvorsorge (2015): Die Grosszügigkeit des dritten Beitragszahlers schwindet, 2-15, Luzern

4.4 Vereinbarungen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen

Wer seine Pensionskasse verlässt ohne in eine neue Pensionskasse einzutreten, wird aufgefordert eine FZ-Einrichtung zu nennen, um die Austrittsleistung zu überweisen. Allerdings kommen viele Betroffene dieser Aufforderung nicht nach. Im Moment eines Austritts aus der Pensionskasse hat es für die meisten Versicherten nicht erste Priorität, den Verbleib ihrer Austrittsleistung zu regeln. Dazu kommt, dass insbesondere bei unterjährigen Arbeitsverhältnissen sich die austretenden Personen eines Anspruchs auf eine Austrittsleistung oft gar nicht bewusst sind; dann nämlich, wenn sie den Arbeitgeber ohne Hinterlassen einer Kontaktadresse bereits verlassen haben bevor die Pensionskasse zur Überweisungsangabe der Austrittsleistung auffordert. Erhält die Pensionskasse von der austretenden Person keine Antwort, überweist diese das Austrittsguthaben nach frühestens 6 und spätestens 24 Monaten an die Auffangeinrichtung (Abbildung 1). Diese nimmt in diesem Fall für die Inhaber von FZ-Guthaben die Rolle eines Pflichtverwalters des Vorsorgevermögens ein. Dies erklärt die grosse Anzahl Konti bei der Auffangeinrichtung.

Gemäss den Experteninterviews kommt es in der Praxis zu Vereinbarungen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen. Die Pensionskasse schlägt in diesen Fällen dem Versicherten beim Austritt eine bestimmte FZ-Einrichtung vor. Aus der repräsentativen Umfrage geht hervor, dass diese Praxis in jedem fünften Fall angewendet wird (Abbildung 15). Falls der Inhaber nicht ausdrücklich eine andere FZ-Einrichtung benennt, überweist die Pensionskasse sein FZ-Guthaben an die von ihr vorgeschlagene FZ-Einrichtung. Angaben darüber, in vielen Fällen Pensionskassen stillschweigende Überweisungen an die vorgeschlagene FZ-Einrichtung ausführen, liegen der EFK nicht vor.

Abbildung 15: Vorschlag einer FZ-Einrichtung durch die Pensionskasse



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Gemäss Experteninterviews erachtet eine Mehrheit ein solches Vorgehen als wenig problematisch mit dem Argument, dass niemand zu Schaden komme. Für die Branche sind solche Vereinbarungen deshalb interessant, weil dadurch die Pensionskassen dadurch ihre Transaktionskosten tief halten können. Den FZ-Einrichtungen ermöglicht es eine gezielte Kundengewinnung bzw.-bindung. Anzeichen, das im Rahmen solcher Vereinbarungen auch Provisionszahlungen geleistet

werden, wurden keine gefunden. Laut BSV¹² widerspricht dieses Vorgehen allerdings den gesetzlichen Bestimmungen. Im Weiteren besteht ein Risiko, dass es zur Entstehung kontaktloser Guthaben beiträgt.

4.5 Publikationspflicht der Jahresberichte

Die EFK hat im Rahmen dieser Evaluation 65 FZ-Einrichtungen¹³ identifiziert (Anhang 2). Dabei hat sie eine Kategorisierung der FZ-Einrichtungen nach der unternehmerischen Organisation vorgenommen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Anzahl FZ-Einrichtungen in der Schweiz

Art der Einrichtung	Aufsicht	Anzahl
FZ-Stiftungen von Banken	Kantonale BVG- und Stiftungsaufsicht	32
FZ-Stiftungen von Versicherern	Kantonale BVG- und Stiftungsaufsicht	3
unabhängige FZ-Stiftungen	Kantonale BVG- und Stiftungsaufsicht	17
Kantonale Vorsorgeeinrichtungen öffentlichen Rechts	je nach Kanton kantonale BVG Stiftungsaufsicht und/oder Aufsicht des Kantons	3
Versicherungen	FINMA	9
Stiftung Auffangeinrichtung BVG	OAK BV	1
Total		65

Quelle: EFK, eigene Darstellung

Die Versicherungen weisen ihre Geschäftstätigkeit im Rahmen der Offenlegung der Betriebsrechnung über die Berufliche Vorsorge zuhanden der FINMA aus. Diese Informationen sind öffentlich zugänglich, wie auch die Geschäftstätigkeit der Stiftung Auffangeinrichtung BVG.

Die FZ-Stiftungen müssen ihre Geschäftstätigkeit nach den Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 26 ausweisen und ihre Jahresberichte den kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden unterbreiten. Sie sind nicht verpflichtet, die Jahresberichte zu veröffentlichen. Der EFK wurde auf Anfrage kein Zugang gewährt, ausser von den wenigen Einrichtungen, die ihre Jahresberichte ohnehin publizieren.

In den Experteninterviews sind keine grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer Publikationspflicht der Jahresberichte geäussert worden. Eine solche würde hinsichtlich einer besseren Transparenz über die FZ-Guthaben begrüsst.

¹² BSV (2015): Stellungnahme 825 aus der Mitteilung Nr. 126 der «Mitteilungen über die berufliche Vorsorge: Zusammenstellung der Hinweise, Stellungnahmen des BSV und der Rechtsprechung zur Freizügigkeit, Bar- und Kapitalauszahlung», Stand 09.07.2015, Bundesamt für Sozialversicherungen, EDI, Bern

¹³ Verwendete Grundlagen: 1) kantonale BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden: publizierte Listen der «nicht-registrierten Vorsorgeeinrichtungen» (Stand November 2014), 2) FINMA (2014): Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen, Offenlegung der Betriebsrechnung 2013, 3) OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE OAK BV.



4.6 Kontroverse zur Option «Einheitseinrichtung»

In Zusammenhang mit der Höhe der Verwaltungskosten wird unter den Fachexperten eine kontroverse Diskussion darüber geführt, ob es nicht sinnvoller wäre, die FZ-Guthaben nur durch eine einzige FZ-Einrichtung verwalten zu lassen. Gemäss den Experteninterviews argumentieren die Befürworter, dass durch die Verwaltung der Konten und Policen bei einer einzigen FZ-Einrichtung anstatt der gegenwärtig 65 ein beträchtlicher Teil der Kosten eingespart werden könnte.

Gegen die Einheitseinrichtung und für den Wettbewerb sprechen sich insbesondere die Branchenvertreter aus. Sie machen geltend, dass der Wettbewerb zwischen den FZ-Einrichtungen sinnvoll ist, weil dadurch eine für die Inhaber von FZ-Guthaben wichtige Wahlmöglichkeit die effektiven Bedürfnisse abdecken kann. Zudem sind die FZ-Einrichtungen über die Zeit gewachsen. Diese etablierte Dienstleistung müsse für die Inhaber weiterhin angeboten werden, auch wenn zurzeit das Geschäftsfeld der Freizügigkeit nicht interessant sei.

Diskussion zur Option «Einheitseinrichtung»

Für die EFK steht die Diskussion um die «Einheitseinrichtung» nicht im Zentrum. Für sie ist entscheidend, dass die FZ-Guthaben zum einen sicher verwaltet sind und zum anderen nicht durch unnötig hohe Verwaltungskosten belastet oder gar geschmälert werden. Vor diesem Hintergrund erachtet es die EFK als nachvollziehbar, einen Wettbewerb zwischen den Angeboten der FZ-Einrichtungen spielen zu lassen. Zudem kann eine «Einheitseinrichtung» im Sanierungsfall ein gesellschaftliches Klumpen-Risiko darstellen. Inwiefern es Sinn macht, die Option «Einheitseinrichtung» zur Kostenreduktion weiterzuverfolgen, kann die EFK aufgrund der ihr vorliegenden Datenlage nicht abschliessend beantworten.

5 Renditen und Nutzung von Optimierungsmöglichkeiten

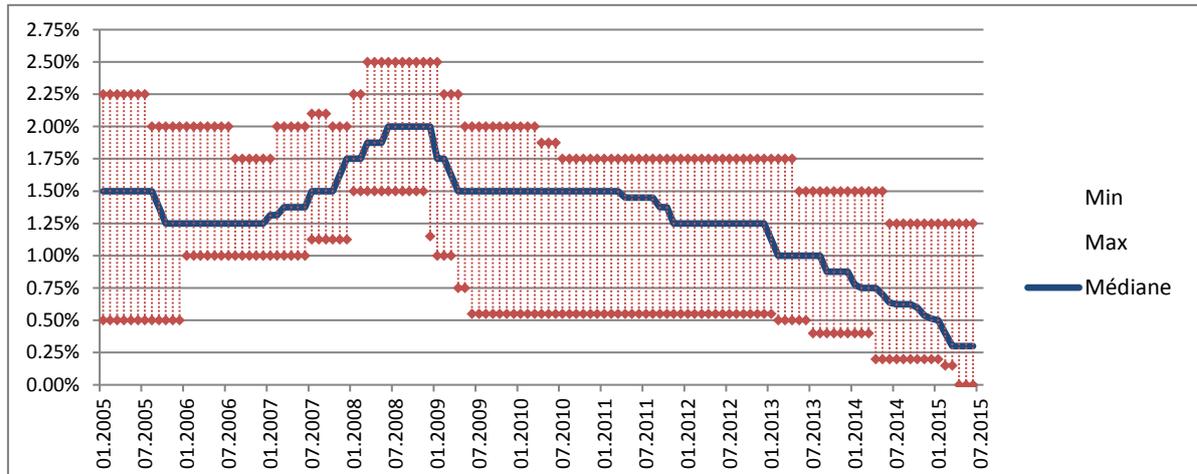
Im Rahmen dieser Evaluation wurde ein Vergleich der Leistungen und Kosten zwischen 33 der insgesamt 65 FZ-Einrichtungen vorgenommen (Kapitel 5.1–5.4). Soweit sinnvoll wurden die Leistungen der FZ-Einrichtungen auch mit jenen der Pensionskassen und Einrichtungen der Säule 3a verglichen (Kapitel 5.5). Kapitel 5.6 befasst sich mit den Möglichkeiten der Steueroptimierungen und den Folgen für den Bund.

5.1 Deutliche Zinsunterschiede bei reinen Sparlösungen

Grosse Variation bei der Verzinsung

Die Verzinsung auf den FZ-Konti variiert aktuell zwischen 0.0 % und 1.25 % (Stand Juli 2015) und ist unabhängig von der Höhe des Guthabens. Ein Vergleich der Verzinsung über die letzten zehn Jahre zeigt eine maximale Differenz von 1.75 % im Jahr 2005 (Abbildung 16). Im aktuellen Zinsumfeld ist zudem erkennbar, dass die Mehrheit der Angebote (Medianwert der Angebote) aktuell bei 0.3 % liegt.

Abbildung 16: Entwicklung der Zinsangebote auf FZ-Konten 2005 bis 2015



Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

Ertragsdifferenzen auf FZ-Guthaben bei unterschiedlicher Verzinsung und Verweildauer

Freizügigkeitsguthaben		Zinssatz Verweildauer des Freizügigkeitsguthabnes (in Jahren)							
		5	Ertragsdifferenz	10	Ertragsdifferenz	20	Ertragsdifferenz	30	Ertragsdifferenz
CHF									
10'000	0.50%	10'253		10'511		11'049		11'614	
25'000	0.50%	25'631		26'279		27'622		29'035	
50'000	0.50%	51'263		52'557		55'245		58'070	
100'000	0.50%	102'525		105'114		110'490			
10'000	1.25%	10'641	388	11'323	811	12'820	1'771	14'516	2'902
25'000	1.25%	26'602	971	28'307	2'028	32'051	4'429	36'290	7'255
50'000	1.25%	53'204	1'942	56'614	4'057	64'102	8'857	72'581	14'511
100'000	1.25%	106'408	3'883	113'227	8'113	128'204	17'714		-
10'000	2.50%	11'314	1'062	12'801	2'289	16'386	5'337	20'976	9'362
25'000	2.50%	28'285	2'654	32'002	5'724	40'965	13'343	52'439	23'404
50'000	2.50%	56'570	5'308	64'004	11'447	81'931	26'686	104'878	46'808
100'000	2.50%	113'141	10'616	128'008	22'894	163'862	53'372		-

Lesebeispiel: Eine Frau beendet mit 35 Jahren infolge Familiengründung ihre berufliche Karriere bis zur Pensionierung. Ihr FZ-Guthaben beträgt 50 000 Franken. Wird dieses FZ-Guthaben während den verbleibenden 30 Jahren für 1.25 % anstatt für 0.50 % verzinst, resultiert ein um 14 511 Franken höherer Zinsertrag. Hat sie mit einem FZ-Guthaben von 100 000 das risikoreichere Wertschriften-sparen gewählt und einen durchschnittlichen Ertrag von 2.5 % erzielt, so hat sich ihr FZ-Guthaben nach 20 Jahren um 53 372 Franken erhöht verglichen mit der Verzinsung von 0.5 %.



Keine Kontoführungsgebühren

Für die Verwaltung von Freizügigkeitskonti als reine Sparlösung bei Bankstiftungen werden keine Kontoführungsgebühren erhoben. Dementsprechend können die Inhaber bis auf wenige Ausnahmen die Zinsangebote direkt als Nettoangebote betrachten.

Die Kosten für die Verwaltung der reinen Sparkonti werden aus dem Margengeschäft der FZ-Guthaben gedeckt. Bei Bankstiftungen werden diese Kosten meist vom Mutterhaus getragen. Unabhängige FZ-Einrichtungen tragen diese Kosten durch Erträge aus der Wertschriftenverwaltung oder überwälzen sie an Banken, für welche sie die Freizügigkeitsprodukte verwalten.

Zusätzliche Kosten fallen teilweise auch bei Barauszahlungen oder Wohneigentumsförderung (WEF) an, insbesondere bei FZ-Einrichtungen, welche in Kantonen mit tiefen Quellensteuern domiziliert sind (Kapitel 5.6). Diese Stiftungen beteiligen sich mittels Gebühren von bis zu 1 000 Franken an den Steuerbegünstigungen ihrer Kunden. Bei Vorbezug oder Verpfändung im Rahmen der WEF erheben die meisten Anbieter Transaktionsgebühren. Diese variieren zwischen 100 und 600 Franken.

5.2 Wenig genutztes Wertschriftensparen

Widersprüchliche Anreize im Gesetz

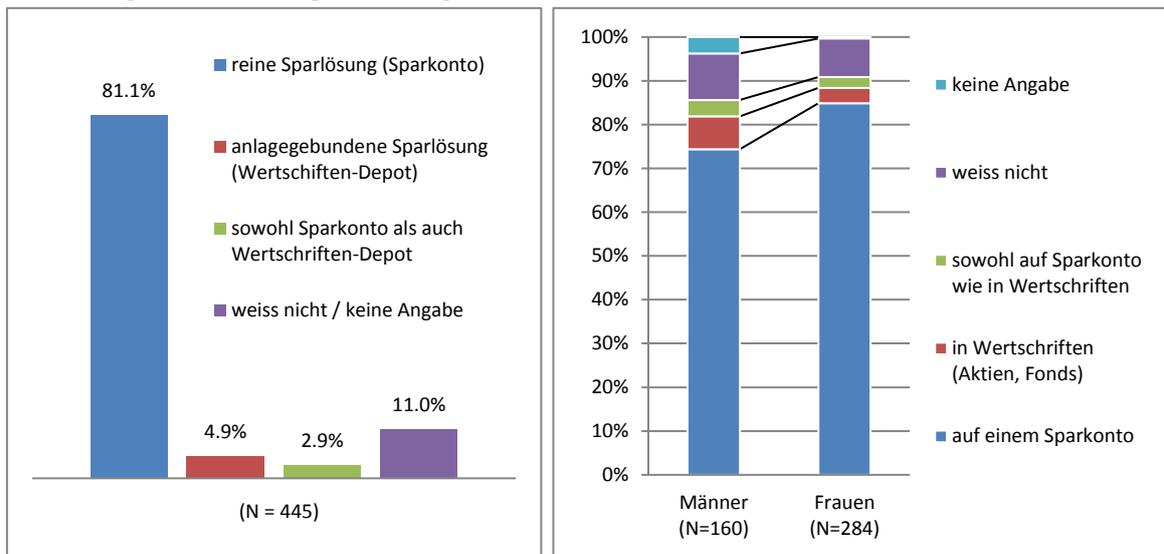
Anlagegebundene Sparlösungen mit Wertschriften im Rahmen der BVG-Anlagevorschriften sind mit höheren Risiken verbunden und erfordern deshalb selbstbestimmte Anlagehorizonte. Inhaber von FZ-Guthaben, welche nach einem Unterbruch wieder in ein Anstellungsverhältnis eintreten, riskieren allfällige Verluste auf den Wertpapieren beim Einbringen der FZ-Guthaben in die neue Pensionskasse. Vor diesem Hintergrund steht das Wertschriftensparen im Widerspruch zum Grundgedanken des FZG, welches das kurzzeitige «Parkieren» des Guthabens aus der beruflichen Vorsorge zwischen zwei Anstellungen ohne Mutationsverluste ermöglichen wollte. Allerdings geht aus den juristischen Gutachten hervor, dass es durchaus dem Willen des Gesetzgebers entspricht, Vorsorgeeinrichtungen und FZ-Einrichtungen hinsichtlich ihrer Leistungen nicht gleich zu behandeln, indem den FZ-Einrichtungen genügend Flexibilität eingeräumt wird, um den Wettbewerb zu fördern, ähnlich der Konzeption der Säule 3a.

Insbesondere für vermögende Arbeitnehmer, welche Inhaber von FZ-Guthaben geblieben sind, weil ihr Altersguthaben das reglementarische Maximum der neuen Pensionskasse überstiegen hat, ist die anlagegebundene Sparlösung interessant. Demgegenüber enthält das Wertschriftensparen ungewollte Anreize, die Inhaber von ihrer Verpflichtung gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG abzuhalten, das gesamte FZ-Guthaben in die neue Pensionskasse einzubringen (Kapital 4.3). Über den Umfang sind allerdings keine Schätzungen möglich.

Wertschriftensparen wenig genutzt

In der Praxis zeigt sich, dass wenige Inhaber von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihre FZ-Guthaben in Wertschriften anzulegen. Gemäss der repräsentativen Umfrage wählen über 80 % die reine Sparlösung (Abbildung 17). Männer legen vermehrt in Wertschriften an. Auch gibt es eine leichte Korrelation zwischen dem Bruttoerwerbseinkommen der Inhaber und der Anlageform des FZ-Guthabens. Vermögende Personen legen tendenziell vermehrt in Wertschriften an.

Abbildung 17: Verteilung der Anlageformen von FZ-Guthaben



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage

Grosse Auswahl an Anlagefonds

Den Anlegern von FZ-Guthaben steht eine Vielzahl von Fonds im Rahmen der BVG-Vorschriften zur Verfügung. Während die FZ-Stiftungen von Banken in der Regel ihre eigenen Fonds anbieten, schlagen die unabhängigen FZ-Stiftungen eine sehr grosse Palette mit bis zu 100 Fonds zur Auswahl vor. Um die verschiedenen Produkte vergleichen zu können, hat die EFK für ihren Leistungsvergleich im Rahmen der zulässigen Vermögensanlagen¹⁴ zwei Kategorien gebildet:

- defensive Fonds mit 10–25 % Aktienanteil und
- offensive Fonds mit 40–50 % Aktienanteil.

Als Referenzwerte für den Vergleich der Nettorenditen der Fonds wurden die Pictet-Indizes¹⁵ BVG-25 2015 und BVG-40 2015 verwendet. Dieser Vergleich basiert auf den Nettorenditen. Dementsprechend wurden die Pictet-Indizes TER-bereinigt. Das heisst, sie wurden um die gemittelte Gesamtkostenquote (Total Expense Ratio TER) der in der Umfrage analysierten Fonds für das Jahr 2014 nach unten korrigiert. Für den Pictet BVG-25 2015 bedeutet die TER-Bereinigung einen Abzug von 1 %, für den Pictet BVG-40 2015 1.01 %.

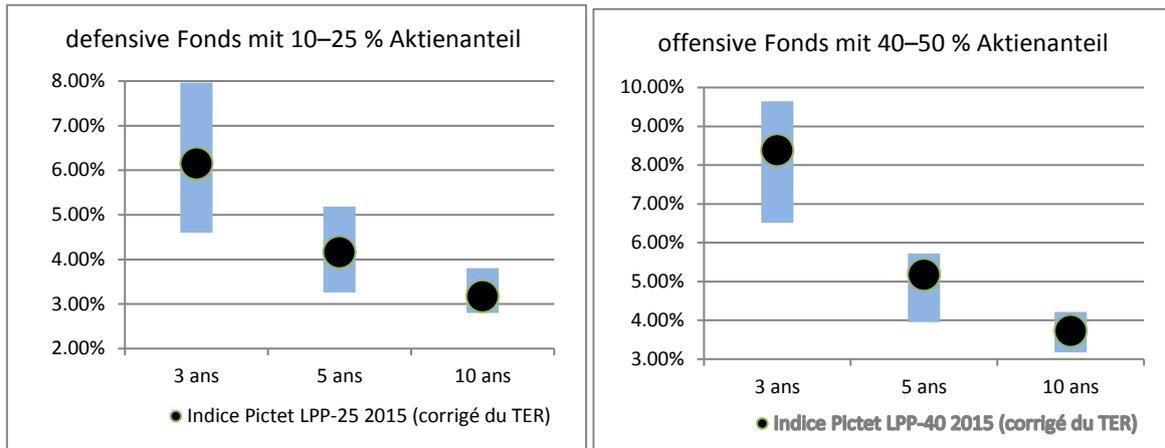
Gute Nettorenditen mit deutlichen Unterschieden

Ein Vergleich der Anlagefonds gestaltet sich nicht einfach, weil die Palette der Angebote sehr breit und diversifiziert ist. Dennoch kommt deutlich zum Vorschein, dass die Nettorenditen der angebotenen Fonds grosse Unterschiede aufweisen (Abbildung 18). Die Balkenlänge zeigt die Bandbreite der Nettorenditen der verglichenen Angebote.

¹⁴ gemäss Art.50 BVV2

¹⁵ Die Pictet-Indizes BVG werden durch die Pictet Asset Management SA erstellt. Sie dienen den Pensionskassen als Bewertungsgrundlage ihrer Anlagestrategien mit weltweiten Wertpapieren.

Abbildung 18: Mehrjahresvergleiche der annualisierten Nettoerenditen ausgewählter Fonds



Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

Über die letzten drei Jahre (2012–2014) betrug die durchschnittliche jährliche Nettoerendite von Pictet BVG-25 2015 (TER-bereinigt) 6.2 %, während Pictet BVG-40 2015 (TER-bereinigt) sogar 8.4 % erreichte. Der Unterschied zwischen dem besten und schwächsten Performern der defensiven Fonds betrug 3.4 % und der offensiven Fonds 3.1 %. Über die letzten zehn Jahre (2005–2014), inklusive die verlustreichen Jahre 2007, 2008 und 2011, betrug die Nettoerenditen bei den defensiven Fonds zwischen 2.8 % und 3.8 % und bei den offensiven Fonds zwischen 3.2 % und 4.2 %. Die TER-bereinigten Pictet Indices sind repräsentativ für die von verschiedenen FZG-Einrichtungen mit Wert-schriftenlösung erzielten Ergebnisse.»

Mangelhafte Kostentransparenz

Die Kostentransparenz bei der anlagegebundenen Sparlösung für FZ-Guthaben ist nur mit zusätzlichem Aufwand zu erlangen und dem entsprechend mangelhaft. Es müssen verschiedene Kosten unterschieden und analysiert werden:

- 1) Verwaltungskosten der FZ-Stiftungen
- 2) Depotführungskosten der Bank bzw. der FZ-Stiftung
- 3) Kommissiongebühren für Kauf und Verkauf von Fondsanteilen
- 4) Verwaltungskosten innerhalb des Fonds (TER)

Die Verwaltungskosten variieren zwischen 0 % und 1.4 %. Die Bandbreite der Depotführungskosten erstreckt sich zwischen 0 % und 1.1 %, wobei einige FZ-Stiftungen fixe Kosten verrechnen, während andere bestimmte Prozentanteile am Umfang des FZ-Guthabens erheben. Bei den Kommissionsgebühren variieren zwischen 0.0 % und 1.0 %. Der Umgang mit Retrozessionen wird bis auf wenige Stiftungen nicht klar ausgewiesen. Jene die es tun, verweigern die Weitergabe an ihre Kunden. Die Variation der TER der verschiedenen Fonds liegt zwischen 0.4 % und 1.6 % (Abbildung 22). Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass einige FZ-Einrichtungen die Depotführungskosten und die Verwaltungskosten der FZ-Einrichtung nicht separat ausweisen. Dennoch ist die Variation von mehr als 1 % beträchtlich angesichts der durchschnittlichen Nettoerenditen über die letzten fünf Jahre von rund 4.2 % auf defensiven bzw. 5.2 % auf offensiven Fonds.

Abbildung 22 zeigt ferner den Vergleich von Nettorenditen und den dazugehörigen TER der Fonds-Angebote. Konkret ist eine schwache negative Korrelation festzustellen. In der Tendenz sinken die Nettorenditen bei steigenden TER. Das heisst, dass eine intensive Portfoliobetreuung eher nicht auf bessere Nettorenditen hinausläuft.

5.3 Freizügigkeitspolicen meist ohne Rentenlösungen

Reine Sparlösung mit guter Verzinsung

Zurzeit bieten neun Versicherungsgesellschaften Freizügigkeitspolicen (FZ-Policen) an (Anhang 2). In der Praxis sind sie in den meisten Fällen als reine Sparlösungen ohne Verrentungsmöglichkeit ausgestaltet. Dabei wird ein garantierter Mindestzins angeboten, beispielsweise als Prozentsatz der BVG-Mindestzins oder als fixierter Zinssatz zum Zeitpunkt der Eröffnung. Des Weiteren erhalten die Inhaber von FZ-Policen allfällige Überschussanteile. Die durchschnittliche Verzinsung ist vergleichsweise gut und liegt heute bei rund 1 % (Abbildung 20), nachdem der durchschnittliche Zinssatz über die letzten zehn Jahre rückläufig war. Vergleichbar mit den Kontolösungen führen die Versicherer die FZ-Policen in der Regel kostenlos. Das heisst, die Kosten sind im Zinssatz eingerechnet. Die Kündigung der Versicherungspolice, beispielsweise wenn ein Inhaber in eine neue Pensionskasse eintritt, ist jederzeit möglich. Dabei wird das Guthaben samt aufgelaufenen Zinsen ausbezahlt.

Mit FZ-Policen ist das Wertschriftensparen nicht möglich. Jene Versicherer, die auch anlagegebundene Sparlösungen anbieten, haben eigens dafür FZ-Stiftungen gegründet.

Wenig attraktive Rentenlösungen

Obwohl gemäss Art. 10 Abs. 2 FZV ausdrücklich Rentenversicherungen möglich sind, gehören entsprechende Angebote der Versicherer zur Ausnahme. Diese Ausnahme bilden einige kantonale Vorsorgeeinrichtungen öffentlichen Rechts¹⁶ in der Westschweiz. Für Bürger, Einwohner und Arbeitnehmende der jeweiligen Kantone bieten diese historisch gewachsenen Institutionen Rentenlösungen aus FZ-Policen an.

Im Rahmen der Altersvorsorge 2020 wird über ein Pflichtangebot der Verrentungsmöglichkeit für Inhaber von FZ-Guthaben diskutiert. Diese breit abgestützte Forderung sollte vor allem Personen, die kurz vor dem Vorsorgefall unfreiwillig die Anstellung verlieren sowie für geschiedene Frauen, zugutekommen. Die Möglichkeit einer Rentenlösung bei Tod und/oder Invalidität wird ebenfalls gefordert. Das Mindestkapital, für welches eine Verrentung überhaupt Sinn macht, wird in Fachkreisen zwischen 20 000 und 50 000 Franken angegeben. Ferner bestehen einheitliche Ansichten zu den Vorbedingungen einer Rentenlösung für Inhaber von FZ-Guthaben: Umwandlungssatz und Mindestverzinsung sollten dem Markt überlassen werden.

Die Umwandlungssätze in den Angeboten der erwähnten Vorsorgeeinrichtungen variieren zwischen 3.8 % und 5.6 %. Ohne Witwenrenten steigen die Umwandlungssätze bis auf 6.7 %. Angesichts der aktuellen politischen Diskussion hat die Auffangeinrichtung einen möglichen Umwandlungssatz,

¹⁶ Dazu gehören die Retraites Populaires im Kt. Waadt, die Rentes Genevoises im Kt. Genf und die Caisse Cantonale d'Assurance Populaire (CCAP) im Kt. Neuenburg.

ohne Invaliden- und Witwenrente, in der Grössenordnung von 4 bis 4.5 % errechnet. Grund für diesen tiefen Umwandlungssatz sind die hohen Risiken der Langlebigkeit. Die Bildung von Reserven für FZ-Einrichtungen ist aufgrund des fehlenden Kollektivs nicht möglich.

Um eine Rentenlösung anzubieten, braucht es ein geeignetes Finanzierungsmodell, wie es Pensionskassen oder Versicherungen kennen. Banken offerieren nach Kenntnisstand der EFK keine Rentenlösungen. Im Rahmen der Altersvorsorge 2020 wird die Stiftung Auffangeinrichtung BVG als Pflichtversicherer für die Verrentung von FZ-Guthaben vorgesehen.

5.4 Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Formen von FZ-Produkten

Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die Leistungen der drei verschiedenen Anlageformen für FZ-Guthaben. Das Wertschriftensparen hat im Vergleich mit den reinen Kontosparlösungen und den Policen mit deutlichem Abstand die besten Renditen über alle drei Anlagehorizonte von drei, fünf und zehn Jahren geliefert. Als Referenz wurden dafür die Pictet-Indizes BVG-25 und -40, korrigiert um die TER, herangezogen. Insbesondere während der letzten drei Jahre war die Rendite positiv. Die Entwicklung zeigt aber auch das Risiko der Ertragsschwankungen der Wertschriftenlösung über die Zeit. Seit zehn Jahren sind die Leistungen aller FZ-Produkte rückläufig. Der Vergleich der Zinserträge über die Zeit zwischen FZ-Konti und Policen ist wegen mangelnder Datenlage seitens der Policen nicht aussagekräftig.

Tabelle 3: Leistungsvergleich zwischen verschiedenen FZ-Anlageformen

	3 Jahre	5 Jahre	10 Jahre
Freizügigkeitskonti			
Freizügigkeitseinrichtung Minimum	0.42 %	0.47 %	0.71 %
Freizügigkeitseinrichtung Median (N=29)	0.96 %	1.16 %	1.34 %
Freizügigkeitseinrichtung Maximum	1.56 %	1.66 %	1.89 %
Auffangeinrichtung	1.00 %	1.00 %	1.20 %
Wertschriftendepot von Freizügigkeitsguthaben			
Pictet BVG-25 2015 (TER-korrigiert)	6.15 %	4.16 %	3.17 %
Pictet BVG-40 2015 (TER-korrigiert)	8.39 %	5.18 %	3.73 %
Freizügigkeitspolicen			
öffentl.-rechtl. Vorsorgeeinrichtungen (N=3)	1.46 %	1.62 %	1.94 %
Versicherer (N=1)	1.25 %	1.35 %	1.86 %
Benchmarks			
BVG-Mindestzins	1.58 %	1.75 %	2.10 %
Credit Suisse Schweizer Pensionskassen Index	6.90 %	4.58 %	3.95 %

Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

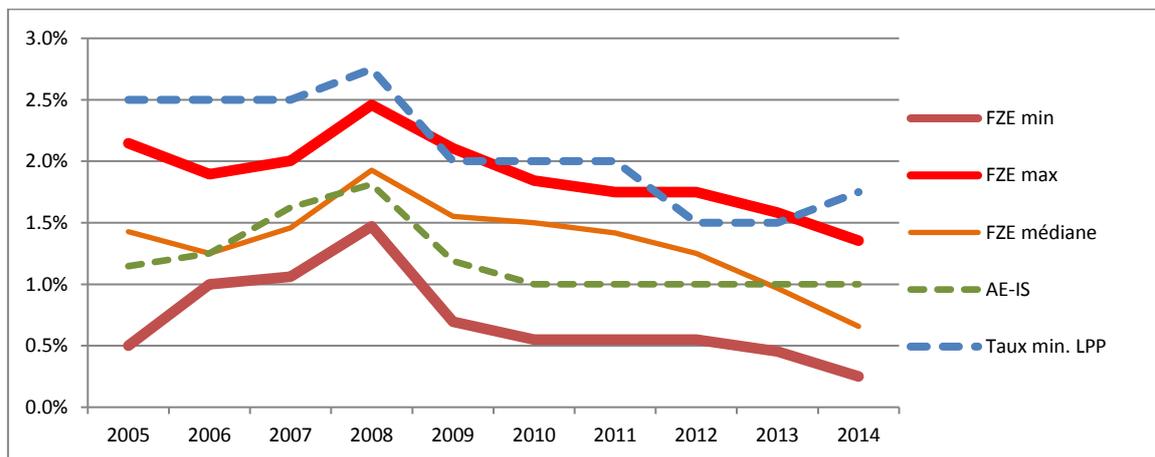
5.5 Leistungsvergleich mit Pensionskassen und der Säule 3a

Der Vergleich der Leistungen von FZ-Einrichtungen und Einrichtungen der Säule 3a einerseits mit jenen der Pensionskassen müssen vorsichtig interpretiert werden, da es sich um sehr Finanzierungsmodelle mit unterschiedliche Regulativen handelt. Aus Sicht der Inhaber von FZ-Guthaben können diese Leistungsvergleiche allerdings eine wertvolle Entscheidungsgrundlage bieten.

BVG-Mindestzins stets höher als Verzinsung der Freizügigkeitsguthaben

Der Zehn-Jahresverlauf des maximalen Zinssatzes aus den Angeboten der FZ-Einrichtungen erreicht knapp den BVG-Mindestzins (Abbildung 19). Auch die Auffangeinrichtung ist unterhalb des BVG-Mindestzinses. Im Vergleich mit den anderen FZ-Einrichtungen hat sie sich vor allem seit 2013 stark verbessert. Das heisst, dass Personen, die beim Austritt aus der Pensionskasse keine Angaben machen, wohin sie ihre Austrittsleistung überwiesen haben möchten, mit dem Pflichtversicherer Auffangeinrichtung unbewusst eine vergleichsweise gute Wahl treffen¹⁷.

Abbildung 19: Zinsvergleich 2005–2014 von FZ-Guthaben und BVG-Mindestzins



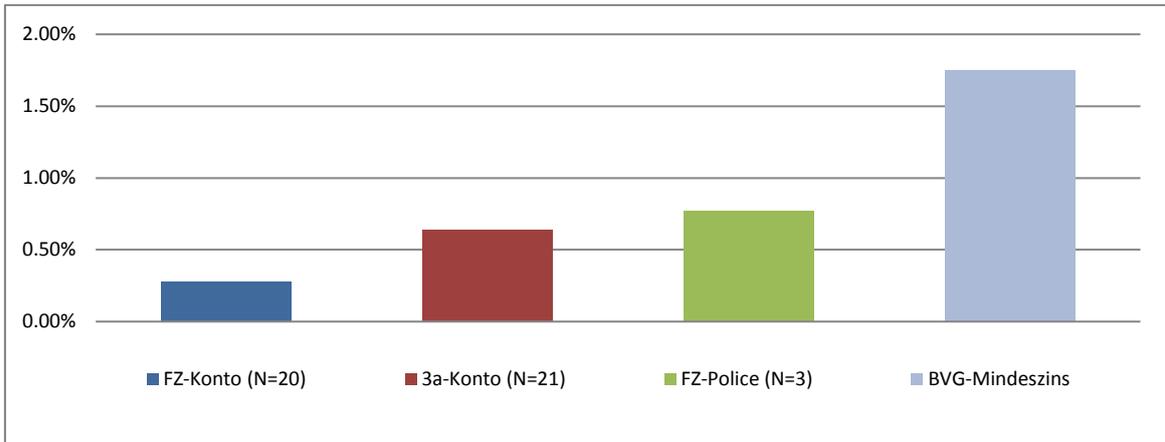
Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

Aktuell (Stand Juli 2015) liegt die Verzinsung von FZ-Konti in der Form der reinen Sparlösung durchschnittlich bei 0.3 %. Sie werden damit weniger als halb so hoch wie 3a-Konti verzinst. FZ-Stiftungen begründen dies einerseits mit den unberechenbaren Laufzeiten der FZ-Konti und andererseits mit den Zinsangeboten, welche die FZ-Einrichtungen am Kapitalmarkt vorfinden. Die Verzinsung auf FZ-Policen ist aktuell mit durchschnittlich 0.8 % mehr als doppelt so hoch als jene auf FZ-Konti. Allerdings variieren die wenigen Angebote zwischen 0.3 % und 1.1 % beträchtlich. Im Vergleich zum BVG-Mindestzinssatz von aktuellen 1.75 % sind die Sparlösungen der FZ-Guthaben durchschnittlich rund fünfmal schlechter verzinst (Abbildung 20)¹⁸.

¹⁷ per 01.11.2015 hat die Stiftung Auffangeinrichtung BVG den Zinssatz des Freizügigkeitskontos auf 0.3 % gesenkt.

¹⁸ Am 28.10.2015 hat der Bundesrat den Mindestzinssatz in der obligatorischen Beruflichen Vorsorge per 1. Januar 2016 von 1.75 Prozent auf 1.25 Prozent gesenkt.

Abbildung 20: Aktueller Zinsvergleich von FZ-Guthaben, 3a-Konti und BVG-Mindestzins

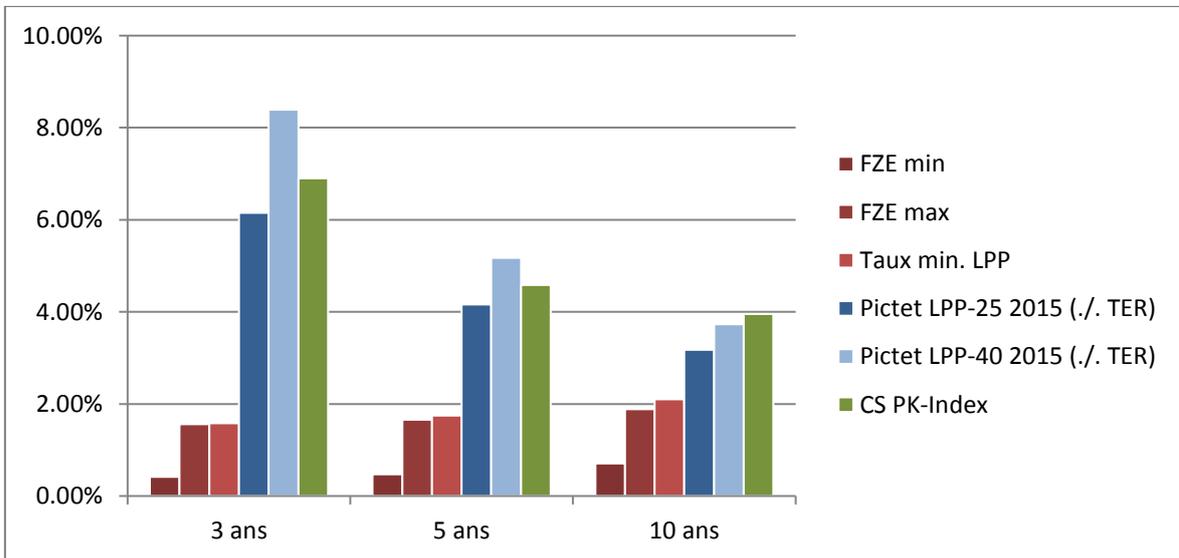


Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen (Stand Juli 2015)

Vergleichbare Renditen zwischen Wertschriftensparen und Pensionskassen

Die Renditen auf Wertschriftendepots sind vergleichbar mit der Performance der Pensionskassen (Abbildung 21). Dies zeigt der Vergleich der Pictet-Indizes mit dem Pensionskassen-Index der Credit Suisse. Insbesondere die Renditen der letzten drei Jahre (2012–2014) sind mit über 6 % sehr positiv.

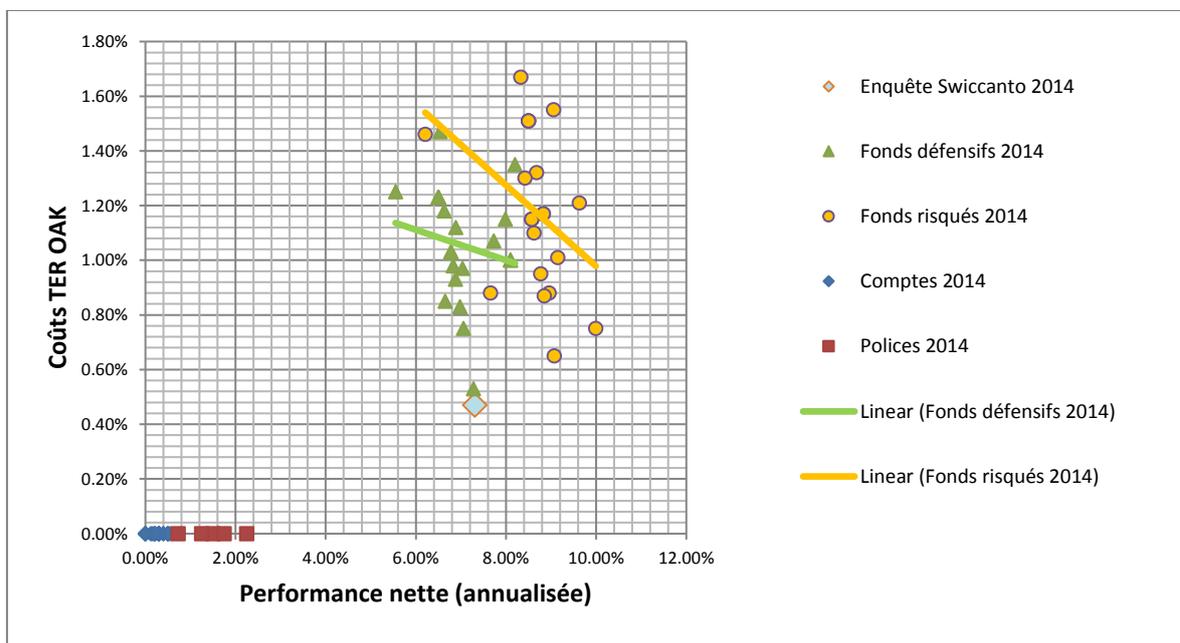
Abbildung 21: Zins- und Renditenvergleich 2005–2014 von FZ-Guthaben, BVG-Wertschriftendepots und Pensionskassen



Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen

Die Gesamtkosten für die Wertschriftenverwaltung¹⁹ sind deutlich höher als jene der Pensionskasse (0.4 % gemäss PK-Statistik 2014). Allerdings muss die Performance, welche die Pensionskasse erwirtschaftet, auch für die Verwaltungskosten der Pensionskasse, so wie Rückstellungen und den Aufbau von Reserven zur Deckung der Altersrenten verwendet werden. Den Versicherten wird mindestens der Mindestzins garantiert. Die Renditen bei den Wertschriftenanlagen mit FZ-Guthaben und Guthaben in der Säule 3a sind gleich, da es sich um die gleichen Anlagefonds handelt. Dies zeigt ein Vergleich der aktuellen Nettorenditen und TER von defensiven und offensiven Fonds mit jenen der Pensionskassen²⁰ so wie der Verzinsung von FZ-Konti und -Policen (Abbildung 22).

Abbildung 22: Aktueller Zins- und Renditenvergleich von FZ-Guthaben, BVG-Wertschriften-depots und Pensionskassen



Quelle: EFK 2015, Umfrage bei FZ-Einrichtungen (Stand Juli 2015)

Rentenvergleich zwischen Freizügigkeitsguthaben und Pensionskassen

Die Umwandlungssätze der wenigen Angebote variieren zwischen 3.8 % und 5.5 % mit eingeschlossener Witwenrente aber ohne Invalidität. Sie sind damit auf vergleichbarem Niveau wie eine Leibrente. Ohne Witwenrenten liegen die Angebote zwischen 4.5 % und 6.7 %. Damit liegen die Angebote immer unterhalb des Umwandlungssatzes von 6.8 % im BVG-Obligatorium. Sie sind auch immer tiefer als die Umwandlungssätze bei umhüllenden Pensionskassen, welche mit eingeschlossener Witwenrente und Invalidität zwischen 5.5 % und 6.8 % liegen.

¹⁹ Das TER OAK BV umfasst nebst den Verwaltungskosten innerhalb des Fonds (TER) auch die Verwaltungskosten auf Stufe der FZ-Stiftungen ([Weisung OAK BV 02/2013 Ausweis der Vermögensverwaltungskosten](#)).

²⁰ Swiccano (2014): Studie Schweizer Pensionskassen 2014, Zürich

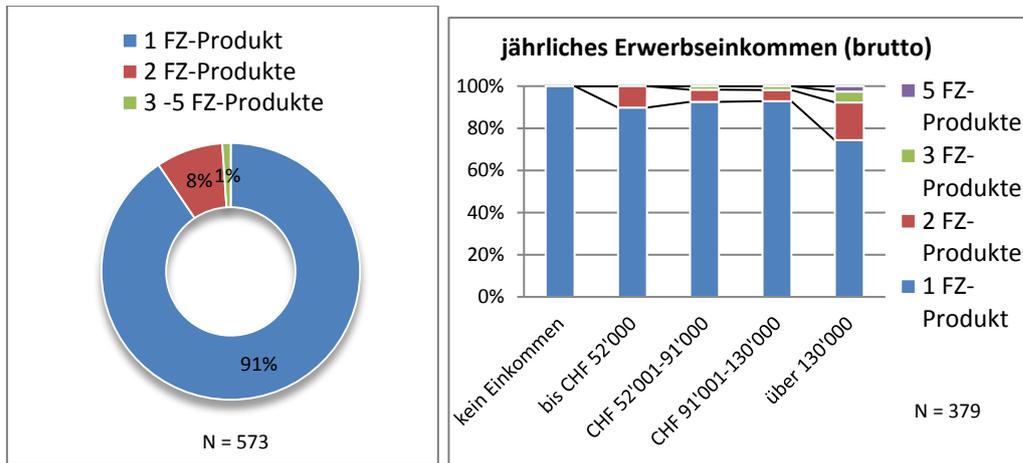
5.6 Steueroptimierung

Verteilen der FZ-Guthaben auf mehrere Konti oder Policen

Beim Eintreten eines Freizügigkeitsfalls beim Austritt aus der Pensionskasse vor dem Vorsorgefall oder infolge einer Scheidung ist die betroffene Person aufgefordert anzugeben, auf welche FZ-Einrichtung sie ihr Altersguthaben transferiert haben möchte. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit vorgesehen, dieses in zwei Guthaben aufzuteilen. Die Progression auf der Kapitalbesteuerung lässt sich durch einen gestaffelten Bezug der beiden Guthaben nach Erreichen des Pensionsalters brechen.

Von dieser Möglichkeit machen gemäss Umfrage weniger als 10 % der Inhaber von FZ-Guthaben Gebrauch (Abbildung 23). Inhaber von FZ-Guthaben mit mehr als zwei FZ-Konti oder -Policen bilden eine kleine Minderheit. Nur 1 % der Befragten gibt an zwischen drei und fünf FZ-Produkte zu besitzen. Die Korrelation der Anzahl FZ-Produkte mit der Höhe des Bruttoerwerbseinkommens der Inhaber ist undeutlich. Nur Inhaber ohne Erwerbseinkommen haben ihr Guthaben nicht auf mehrere FZ-Produkte verteilt.

Abbildung 23: Verteilung der Anzahl FZ-Produkte pro Inhaber



Quelle: LINK 2015, Repräsentative Umfrage.

Die Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer lassen sich, basierend auf den Zahlen der Machbarkeitsstudie (Infraconsult, 2016), in grober Annäherung abschätzen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Schätzung der Steuerausfälle des Bundes beim gestaffelten FZ-Kapitalbezug

Anzahl Bezüge °	Anteile der Bezüge °	Guthaben in Grössenklassen CHF	Kapitalbezug ungestaffelt	Direkte Bundessteuer *	Kapitalbezug gestaffelt #	Direkte Bundessteuer *	Steuerausfall		
							gestaffelten Bezug	Steuerausfall Bund pro Jahr bei 100% Staffelung	Steuerausfall Bund pro Jahr bei 10% Staffelung
4500	15%	< 20'000	10'000	0	5'000	0	0	0	
5400	18%	20'001 - 50'000	35'000	32	17'500	0	32	17'280	
6000	20%	50'001 - 100'000	75'000	249	37'500	37	175	1'050'000	
6300	21%	100'001 - 200'000	150'000	1'507	75'000	249	1'009	6'356'700	
5700	19%	200'001 - 500'000	350'000	6'672	175'000	2'057	2'558	14'580'600	
1500	5%	500'001 - 1'000'000	750'000	17'232	375'000	7'332	2'568	3'852'000	
600	2%	> 1'000'000	1'250'000	28'750	625'000	13'932	886	531'600	
30000	100%							26'543'700	
								2'654'370	

alle Geldbeträge in CHF

° Annahmen basierend auf Infraconsult 2015, Machbarkeitsstudie Datenerhebung

1) Anzahl Kapitalbezüge pro Jahr = 30'000 unter Annahme, dass alle Inhaber keine gestaffelten Bezüge tätigen

2) Verteilung der Bezüge nach Grössenklassen entsprechend der prozentualen Anteile der summierten Guthaben pro Grössenklasse

Annahme basierend auf LINK 2015

gestaffelte Bezüge werden auf 2 Konti oder Policen verteilt, die wenigen Fälle von 3 und mehr Konti/Policen werden ignoriert

* Berechnung der Direkten Bundessteuer gemäss den Steuerrechner auf den offiziellen Webseiten der Kt. St. Gallen und Schwyz

Referenz: Direkte Bundessteuer auf Kapitalleistungen aus Vorsorge für eine alleinstehende Person im Jahr 2015

EFK 2015, eigene Berechnung

Ausgehend davon, dass 10 % der Inhaber ihr FZ-Guthaben gestaffelt beziehen, entgehen dem Bund jährlich Steuereinnahmen von 2.6 Mio. Franken. Würden alle Inhaber ihr FZ-Guthaben auf zwei Konti oder Policen verteilen und gestaffelt beziehen, wäre der jährliche Steuerausfall für den Bund rund zehnmal höher aber immer noch bescheiden. Bei den Kantonen und Gemeinden dürften die Steuerausfälle höher sein. Aufgrund der Steuerprogression auf der direkten Bundessteuer und der Anzahl jährlicher Bezüge verzeichnet der Bund die höchsten Steuerertragsausfälle auf den FZ-Guthaben in der Grössenklasse 200 000 bis 500 000 Franken.

Die Besteuerung des Kapitalbezugs aus FZ-Guthaben funktioniert gemäss den rechtlichen Vorschriften im Rahmen eines etablierten Meldeverfahrens via die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) durch die Kantone. Getrennt vom übrigen Einkommen wird sie zum Satz von einem Fünftel der Tarife nach Art. 36 DBG erhoben. Allerdings wird die Besteuerung gestaffelter Kapitalbezüge aus der Vorsorge von den Kantonen nicht einheitlich gehandhabt. Dies gilt insbesondere für die Kontrolle der Anzahl von Bezügen pro natürliche Person. Dadurch kann es zu unterschiedlichen Steuerlasten für Personen mit mehreren Konti und Policen in der Freizügigkeit BVG und der Säule 3a kommen. Eine Verbesserung der Kontrolle wird durch die Einführung des elektronischen Meldesystems MELAP angestrebt. Die Einführung verzögert sich bis auf weiteres.

Quellenbesteuerung bei definitivem Verlassen der Schweiz

Quellensteuern auf Kapitaleistungen aus der 2. Säule entstehen, wenn diese an Destinatäre mit ausländischem Steuerdomizil erfolgen. Entscheidend in diesen Fällen ist der Sitz der FZ-Einrichtung. Gesetzlich vorgesehene Optimierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einer Quellenbesteuerung von Kapitaleistungen an Inhaber mit Wohnsitz im Ausland sind verbreitet, weil die Höhe dieser Steuern von Kanton zu Kanton stark variieren kann und deshalb Gegenstand des interkantonalen Steuerwettbewerbs ist. Die direkte Bundessteuer auf quellenbesteuerten Kapitaleistungen verhält sich in Abhängigkeit des Betrags ebenfalls progressiv, ist jedoch unabhängig vom Wohnsitz für alle Personen gleich hoch.

Kapitalbezug bei Aufnahme einer Selbständigkeit

Die kantonalen Steuerverwaltungen sehen Regelungsbedarf bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Sie stellen in einigen Fällen fest, dass die FZ-Guthaben nicht oder nicht vollständig dem Zweck²¹, d. h. der selbstständigen Erwerbstätigkeit zugeführt werden. Die Steuerpflichtigen werden in solchen Fällen aufgefordert, die Gelder wieder in eine FZ-Einrichtung einzubringen oder dem Zweck zuzuführen. Ansonsten wird der Kapitalbezug zum vollen Steuersatz besteuert. Da das Bundesgericht nicht definiert hat, was «zweckentsprechend» bedeutet, ist es schwierig, gegenüber dem Steuerpflichtigen zu argumentieren.

²¹ vgl. ESTV; Kreisschreiben Nr. 41, Ziffer 2.2.6 und 2.2.7



6 Schlussfolgerungen

6.1 Antwort auf die fünf Hauptfragen der Evaluation

Hauptfrage 1: Wie ist die soziodemografische Verteilung des Freizügigkeitsguthabens?

Trotz vertiefter Analysen im Rahmen der vorliegenden Evaluation sind die meisten Kennzahlen zur sozio-ökonomischen und -demografischen Verteilung der FZ-Guthaben nur Schätzungen. Der Grund für diese schwache Datenlage liegt darin, dass die FZE von nahezu der Hälfte der verwalteten FZ-Konti und -Policen in der Grössenordnung von drei bis fünf Milliarden Franken keinen Kontakt zu den Inhabern haben. Entweder hat der Kontakt nach Verlassen der Pensionskasse nie bestanden oder er ist im Laufe der Zeit bei einem Wohnortwechsel abgebrochen. Ersterer Fall trifft insbesondere für 700 000 Konten oder rund 2.9 Milliarden Franken bei der Stiftung Auffangeinrichtung BVG zu.

Dennoch erachtet die EFK einige Kennzahlen, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erstmalig bei in der Schweiz wohnhaften Inhabern von FZ-Guthaben erschlossen werden konnten, mit der entsprechenden Vorsicht interpretiert, als aufschlussreich:

- Der Anteil der in der Schweiz wohnhaften Inhaber gemessen an der Gesamtzahl der Inhaber von FZ-Guthaben dürfte zwischen 50 und 70 % liegen. Dies entspricht 750 000 bis 1 Million Personen.
- Mindestens 13 % der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung im Alter zwischen 30 und 70 Jahren haben ein FZ-Guthaben. Davon sind:
 - höchstens 60 % Frauen
 - rund 20 % ausländische Staatsangehörige
 - etwa 10 % aufgrund einer Scheidung Inhaber von FZ-Guthaben geworden
- Die Zahl der FZ-Guthaben, die kleiner sind als 20 000 Franken, liegt zwischen einem und zwei Dritteln aller FZ-Guthaben.
- Frauen haben tendenziell kleinere FZ-Guthaben als Männer.
- Mindestens 80 % der in der Schweiz wohnhaften Inhaber haben ihr gesamtes FZ-Guthaben auf einem einzigen Konto oder in einer einzigen Police. Weniger als 10 % haben ihr FZ-Guthaben auf mehrere Konten oder Policen aufgeteilt.
- Rund 90 % der in der Schweiz wohnhaften Inhaber haben ihr FZ-Guthaben in Form einer reinen Sparlösung angelegt. Weniger als 10 % nutzen die Möglichkeit des Wertschriftensparens.
- Der grösste Summenanteil von FZ-Guthaben liegt in der Grössenklasse zwischen 100 000 und 500 000 Franken.
- Rund 36 % der Inhaber von FZ-Guthaben sind gleichzeitig bei einer Pensionskasse versichert.

Hauptfrage 2: Werden die Versicherten von den Freizügigkeitseinrichtungen in ausreichendem Mass über die Leistungen und Risiken informiert?

Rund zwei Drittel der in der Schweiz wohnhaften Inhaber von FZ-Guthaben ist mit der Informationsqualität der FZ-Einrichtungen zufrieden. Ein Grossteil davon nimmt diese Information allerdings nicht zum Anlass, seine Anlage zu optimieren. Wer sich für den Ertrag auf seinem FZ-Guthaben interessiert, hat seit kurzem aktuelle internetbasierte Vergleichsmöglichkeiten zur Verfügung, um

die beste Zinslösung zu finden. Nach wie vor erschwert die komplexe Kostenstruktur bei Anlagen in Wertschriften die Nettoerrenditen zu vergleichen.

Die EFK sieht keine gravierenden Informationsprobleme bei den FZ-Einrichtungen. Inhaber von FZ-Guthaben werden jährlich mindestens einmal über Kontostand und Verzinsung informiert. Auch Hinweise, dass Pensionskassen ihren gesetzlichen vorgeschriebenen Informationspflichten im Zusammenhang mit dem Überweisen der Austrittsleistungen und Kontoauszügen nicht nachkommen würden, hat sie keine erhalten. Die Versicherten, die aus einer Pensionskasse austreten, werden in den meisten Fällen schriftlich über die notwendigen Schritte informiert, wie die Weiterleitung der Austrittsleistung in eine neue Pensionskasse oder in eine FZ-Einrichtung zu veranlassen ist.

Ein ernstes Problem ortet die EFK vielmehr bei der Entstehung der kontaktlosen Guthaben. Allein bei der Auffangeinrichtung sind zwei Drittel Konti oder rund 10 % der Vermögen zu Zeit kontaktlos. Einerseits sind sich viele Versicherte der Wichtigkeit der Information durch die Pensionskasse im Moment des Austritts offensichtlich nicht bewusst. Andererseits kommen die Informationen der Pensionskasse bei den austretenden Arbeitnehmenden nicht rechtzeitig an. Insbesondere bei kurzen Anstellungsverhältnissen von weniger als einem Jahr erhält die Pensionskasse bzw. die Sammelrichtung zu spät Kenntnis der austretenden Arbeitnehmenden. In diesen Fällen ist der Arbeitgeber bzw. der direkte Vorgesetzte die einzige Ansprechperson, welche die Arbeitnehmenden auf allfällige Ansprüche der beruflichen Vorsorge aufmerksam machen kann.

Die EFK erachtet deshalb die Art und Qualität der Information an die Versicherten im Moment eines Austritts aus der Pensionskasse, obwohl gesetzeskonform, als ungenügend beziehungsweise als nicht adäquat. Obwohl der Gesetzgeber die berufliche Vorsorge bewusst privatwirtschaftlich organisiert hat und damit an die Eigenverantwortung der Inhaber appelliert, sieht die EFK Handlungsbedarf für Pensionskassen und insbesondere für die Arbeitgeber dahin gehend, dass sie Mitarbeitende im Moment des Verlassens des Unternehmens rechtzeitig auf die Handhabung der freiwerdenden FZ-Guthaben und deren Wichtigkeit für die Altersvorsorge hinweisen.

Die EFK sieht im Zusammenhang mit den kontaktlosen Guthaben das Risiko, dass die Anzahl nie zurückgeforderter «vergessener» Guthaben in den kommenden Jahren ansteigen wird, weil jene Inhaber von FZ-Guthaben, insbesondere auch ausländische Staatsangehörige, die gar nicht wissen, dass sie ein FZ-Guthaben besitzen, erst allmählich das Rentenalter erreichen.

Positiv beurteilt die EFK den Schutz der kontaktlosen Guthaben. Personen, welche nicht sicher sind, ob sie aus früheren Anstellungsverhältnissen über «vergessenen» FZ-Guthaben verfügen, können bei der Zentralstelle 2. Säule des Sicherheitsfonds BVG mit einer Nachforschung allfällige Guthaben in ihrem Namen wieder auffinden.

Gesetzeswidrig ist die Existenz von Vereinbarungen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen, welche regeln, dass das FZ-Guthaben von der Pensionskasse an eine bestimmte FZ-Einrichtung überwiesen wird, falls der Inhaber nicht ausdrücklich eine bestimmte FZ-Einrichtung benennt. Zudem behindern sie nicht nur den Wettbewerb, sondern können auch zu Verlusten auf den Zinserträgen der FZ-Guthaben und zur Entstehung kontaktloser Guthaben führen.

Hauptfrage 3: Sind die Leistungen der Freizügigkeitseinrichtungen und die Kosten für die Versicherten vorteilhaft?

Die berufliche Vorsorge für Inhaber von FZ-Guthaben ist in der Regel weniger gut als für Versicherte bei einer Pensionskasse, insbesondere im obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge. Es gibt keine Mindestverzinsung auf dem Altersguthaben und keine vergleichbar guten Verrentungsmöglichkeiten bei Alter, Tod oder Invalidität.

Für jene grosse Mehrheit, die ihre FZ-Guthaben in Form der reinen Sparlösung angelegt haben, ist die Verzinsung im Vergleich mit dem BVG-Mindestzins meist weniger gut. Ungünstig ist dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass rund die Hälfte der pensionskassenversicherten Inhaber von FZ-Guthaben diese aus Unwissen oder Versäumnis nicht in die Pensionskasse einbringen. Dadurch entgeht diesen Personen im Sinne des FZG die Möglichkeit, das ihnen zustehende Kapital bestmöglich zu verwenden, sei es durch Einbringen in die Pensionskasse bei Wiederaufnahme einer pensionskassenversicherten Arbeit oder durch Verlangen einer Barauszahlung kleiner Beträge (Geringfügigkeit). Barauszahlungen bei Geringfügigkeit hätten zudem den Vorteil, dass die Anzahl kontaktloser FZ-Guthaben effektiv gesenkt werden könnte.

Jene Inhaber, welche für ihre FZ-Guthaben selbstbestimmte, mittel- bis langfristige Anlagehorizonte haben, ist die risikobehaftete Wertschriftenlösung interessant. Bei den Wertschriftenanlagen handelt es sich um die gleichen Fonds, welche auch in der Säule 3a verwendet werden. Die durchschnittlichen Nettoerträgen über die letzten zehn Jahre sind vergleichbar mit jenen der TER-korrigierten Pictet-Indizes BVG-25 und -40, welche ihrerseits mit dem Credit Suisse Pensionskassen-Index vergleichbar sind. Das heisst, wer sein FZ-Guthaben in Wertschriften angelegt hat, erzielte damit vergleichbare Nettoerträge wie die Pensionskassen.

Kosten für die reine Sparlösung sowohl für FZ-Konti als auch FZ-Policen werden keine erhoben. Diese sind in den Zinsangeboten eingerechnet. Die Kosten für die Wertschriftenverwaltung auf FZ-Guthaben sind jedoch höher als bei Pensionskassen und vergleichbar mit jenen auf Guthaben der Säule 3a.

Die Möglichkeiten einer Rentenlösung mit FZ-Guthaben sind begrenzt und wenig attraktiv im Vergleich mit den Leistungen in einer Pensionskasse. Grund hierfür sind die angebotenen Umwandlungssätze in der Grössenordnung von tiefen 4 %. Eine Ausnahme bilden die historisch gewachsenen kantonalen Vorsorgeeinrichtungen öffentlichen Rechts in der Westschweiz. Ihre Umwandlungssätze inklusive Tod und Invalidität bleiben jedoch ebenfalls unter jenen der Pensionskassen.

Die EFK unterstützt die Abklärungen im Rahmen der Altersvorsorge 2020 eines Pflichtangebots für eine Verrentung der FZ-Guthaben von nicht pensionskassenversicherten Inhabern kurz vor dem Erreichen des Rentenalters. Des Weiteren sieht sie keinen Handlungsbedarf für marktregulierende Eingriffe in den Wettbewerb unter den Angeboten von FZ-Produkten.

Hauptfrage 4: Inwieweit erlauben die von den Freizügigkeitseinrichtungen offerierten Leistungen den Vorsorgeschutz zu erhalten und mit welchen allfälligen Folgen für den Bund?

Was genau der Gesetzgeber unter «Erhalt des Vorsorgeschatzes» in Art. 4 des FZG verstanden hat, geht aus dem Gesetzestext nicht eindeutig hervor. Es könnte heissen, dass der Erhalt der Vorsorge

wie bei einer Pensionskasse durch Bestimmungen wie Mindestverzinsung, Rentenleistungen für Alter, Tod und Invalidität oder Absicherung im Konkursfall der Vorsorgeeinrichtung garantiert ist. Es könnte aber auch das einfache Parkieren des bisher aufgelaufenen Vorsorgekapitals der beruflichen Vorsorge bedeuten. Die EFK hat deshalb ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben und nimmt daraus zur Kenntnis, dass der Gesetzgeber unter dem Begriff «Erhalt des Vorsorgeschatzes» das «Parkieren» von Vorsorgevermögen in normierten Einrichtungen verstanden hat und damit insbesondere das Ziel verfolgte, die FZ-Guthaben im Kreislauf der 2. Säule zu behalten.

Einerseits wollte der Gesetzgeber mit der Wahlmöglichkeit zwischen reinen und anlagegebundenen Sparlösungen eine Wettbewerbssituation schaffen, welche den Inhabern von Vorsorgevermögen ausserhalb eines Anstellungsverhältnisses den bestmöglichen Erhalt des Vorsorgevermögens sichern sollte. Andererseits wollte er mit einer geringen Regelungsdichte für die FZ-Einrichtungen eine möglichst flexible Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge ermöglichen. Er hat dabei auch Nachteile für Inhaber von FZ-Guthaben in Kauf genommen, in dem er auf eine Verrentungspflicht, einen Mindestzinssatz oder die Einkaufsmöglichkeit fehlender Beitragsjahre verzichtet hat.

Ferner hat der Gesetzgeber es unterlassen, den Vorsorgeschatz im Konkursfall einer FZ-Einrichtung in jedem Fall sicherzustellen. Die EFK erachtet dies aus heutiger Sicht als Systemlücke. Die Erfahrung hat gezeigt, dass insbesondere durch betrügerisches Handeln und kriminelle Energie FZ-Guthaben vollständig verloren gehen können. Auch wenn es sich bisher nur um zwei Konkursfälle mit wenigen hundert Geschädigten handelt, ist die EFK der Meinung, dass diese Systemlücke gefüllt werden muss.

Hauptfrage 5: In welchem Ausmass werden Freizügigkeitseinrichtungen für die Steueroptimierung genutzt?

Anzeichen für massive Steuerverluste für den Bund im Zusammenhang mit dem Aufteilen des FZ-Guthabens auf mehrere Konti oder Policen pro Inhaber hat die EFK nicht gefunden. Gesetzt den Fall, dass alle FZ-Guthaben auf zwei Konti oder Policen verteilt würden, um die Steuerprogression der direkten Bundessteuer zu brechen, schätzt die EFK den Steuerausfall für den Bund jährlich auf weniger als 30 Millionen Franken. Für Kantone und Gemeinde dürfte der Steuerausfall höher sein. In der Praxis wird diese gesetzeskonforme Möglichkeit der Steueroptimierung von lediglich 10 % der Inhaber von FZ-Guthaben genutzt.

Die Tatsache, dass einige pensionskassenversicherte Inhaber ihre FZ-Guthaben absichtlich nicht in die Pensionskasse einbringen, ist für die EFK problematisch. Es ist nicht nur gesetzeswidrig, sondern es schwächt das Vertrauen in das System der 2. Säule, vor allem dann, wenn sich die Ertragsersparungen bei den Anlagerenditen der Pensionskassen in Zukunft weiter verringern sollten. Dennoch werden Parallelstrategien angewendet mit Vorsorgekapital der 2. Säule sowohl in der Pensionskasse als auch auf einem FZ-Guthaben. Einige Pensionskassen melden überschüssige Beträge der eidgenössischen Steuerverwaltung, wenn nach maximalem Einkauf mit neuem Geld nachträglich FZ-Guthaben auftauchen. Das Ausmass unrechtmässiger Einkäufe in die Pensionskasse mittels bewusst zurückgehaltenem FZ-Guthaben konnte nicht ermittelt werden.

Aus Sicht der EFK könnte eine Nachforschungsbefugnis der Pensionskassen nach vorhandenen FZ-Guthaben von Versicherten beim zentralen Register der Zentralstelle 2. Säule solche Praktiken un-



terbinden. Im Zusammenhang mit Anpassungen des Scheidungsrechts werden auch die Meldepflichten der FZ-Einrichtungen angepasst. Die FZ-Einrichtungen müssen künftig alle Personen mit FZ-Guthaben der Zentralstelle 2. Säule melden²². Einsichtnahme der Pensionskassen in das Register der Zentralstelle 2. Säule würde es ermöglichen, nicht eingebrachte aber auch viele kontaktlose FZ-Guthaben aufzufinden.

Optimierungen im Zusammenhang mit einer Quellenbesteuerung von Kapitalleistungen an Inhaber mit Wohnsitz im Ausland sind verbreitet. In diesen Fällen ist das Domizil der FZ-Einrichtung massgebend, was zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen führt. Die direkte Bundessteuer ist davon nicht betroffen und das Thema wurde vor kurzen vom Parlament behandelt.

6.2 Inzwischen bereits umgesetzte Massnahmen

Im Stabilisierungsprogramm von 1998 wurden Massnahmen zur Schliessung ungerechtfertigter Steuerlücken eingeleitet, welche auch die Freizügigkeitsleistungen betrafen. Mit dem zusätzlichen Art.4 Abs.2^{bis} FZG²³ sollte sichergestellt werden, dass bei einem Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung alle bei Freizügigkeitseinrichtungen vorhandenen Vorsorgekapitalien tatsächlich auf die neue Vorsorgeeinrichtung übertragen werden. Die Inhaber wurden zur Meldung solcher Guthaben verpflichtet. Auf eine Überprüfungsmöglichkeit wurde jedoch verzichtet.

Im Zusammenhang mit den erwähnten Anpassungen des Scheidungsrechts werden die FZ-Einrichtungen künftig verpflichtet, zuhanden des Sicherheitsfonds BVG mindestens jährlich einmal alle FZ-Konti bzw. -Policen zu melden²⁴.

Im Rahmen der Altersvorsorge 2020 liegen Vorschläge für Massnahmen vor, welche einige der erwähnten Kritikpunkte korrigierend aufgreifen.

- verschärfte Vorschriften bei der Gründung von FZ-Einrichtungen
- Rentenmöglichkeit mit FZ-Guthaben bei der Auffangeinrichtung
- Rentenmöglichkeit bei der letzten Pensionskasse ab Alter 58.

²² 13.049 - Geschäft des Bundesrats: Vorsorgeausgleich bei Scheidung, verabschiedet am 19.Juni 2015

²³ 98.059 - Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 vom 28. September 1998, Kapitel 262.62

²⁴ Änderung des FZG vom 19. Juni 2015: Art.24a Meldepflicht der Einrichtungen Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen, welche Freizügigkeitskonten oder -policen führen, melden der Zentralstelle 2. Säule jährlich bis Ende Januar alle Personen, für die im Dezember des Vorjahres ein Guthaben geführt wurde.

7 Empfehlungen der EFK

7.1 Generelles

Mit dem FZG von 1993 hat der Gesetzgeber sowohl im Obligatorium als auch im Ausserobligatorium der beruflichen Vorsorge klar geregelt, dass das Alterskapital während der beruflichen Karriere vollumfänglich mit dem Arbeitnehmer mitgeht.

Die flexible Ausgestaltung der Anlagemöglichkeiten beurteilt die EFK als vorteilhaft für genügend informierte Inhaber. Der Gesetzgeber hat bewusst Möglichkeiten geschaffen, damit die Inhaber ihre FZ-Guthaben mit unterschiedlichen Sparlösungen und steuerlichen Vorteilen, ähnlich wie in der Säule 3a, optimieren können. Zudem sind die Inhaber die FZ-Einrichtung frei in der Wahl ihrer FZ-Einrichtung und können diese jederzeit wechseln.

Der Gesetzgeber hat sich im Umgang mit den FZ-Guthaben auf eine aktive und eigenverantwortliche Haltung der Inhaber verlassen. Dabei hat er möglicherweise unterschätzt, dass ein Grossteil der Versicherten das System der beruflichen Vorsorge nicht genügend versteht oder die bestehende Information nicht genügend zur Kenntnis nimmt. Diese Situation führt zu einer grossen Anzahl kontaktloser, meist kleiner FZ-Guthaben.

Die EFK stellt auch fest, dass in speziellen Fällen die Inhaber von FZ-Guthaben sich zuwiderlaufenden Anreizen ausgesetzt sehen, insbesondere dann, wenn sie ihre FZ-Guthaben wieder in eine Pensionskasse einzubringen haben.

Die Qualität der Datenlage ist für die EFK angesichts der anhaltenden, systembedingten Volumenzunahme nicht mehr ausreichend und lässt zu wenig Rückschlüsse darüber zu, wie gut das Vorsorgekapital im Kreislauf der 2. Säule erhalten bleibt und sich demographisch entwickeln wird.

Die EFK fokussiert ihre Empfehlungen auf die Verminderung unerwünschter Auswirkungen des FZG.



7.2 Fünf Empfehlungen

Weitere Zunahme kontaktloser FZ-Guthaben vermeiden

Schätzungen zufolge ist nahezu die Hälfte der FZ-Konti und -Policen im Umfang von 2.5–5 Milliarden Franken oder 5–10 % des gesamten FZ-Guthabens kontaktlos. Dabei dürfte es sich grösstenteils um kleine Beträge aus meist kurzfristigen Anstellungsverhältnissen handeln. Bei grösseren Summen kontaktloser oder «vergessener» FZ-Guthaben, die über lange Zeit liegen bleiben, kann es zu relevanten Ausfällen auf den Zinserträgen kommen. Die Vermeidung der vielen sehr kleinen FZ-Guthaben würde den Verwaltungs- und Nachforschungsaufwand entlasten.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen Massnahmen zu ergreifen, damit pensionskassenversicherte Arbeitnehmende beim Eintreten eines Freizügigkeitsfalls umfassend über die Existenz und den Verbleib ihrer Vorsorgeguthaben informiert werden.

Um die Zahl kontaktloser FZ-Guthaben zu verringern, sind verschiedene Massnahmen auf Stufe Arbeitgeber vorstellbar, welche nicht unbedingt gesetzlich geregelt werden müssen:

- zusätzlich zur bestehenden Informationspflicht bei Austritt durch die Pensionskasse zwingende mündliche und schriftliche Information des Versicherten im Moment des Verlassens des Unternehmens, inklusive über die Möglichkeit der Barauszahlung der Austrittsleistung im Geringfügigkeitsfall gemäss Art.5 Abs.1c FZG
- Einholen zusätzlicher Kontaktinformationen des Versicherten mit dessen Einverständnis (Kontaktinformationen von Familienmitgliedern, private Email-Adresse, etc.)

Die Arbeitgeber- und Pensionskassenorganisationen sollen an der Erarbeitung der Lösungen beteiligt und an ihre Verantwortung erinnert werden.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

L'OFAS rejette en partie la première recommandation pour deux raisons.

Premièrement, tant la loi que l'ordonnance sur le libre passage règle de manière détaillée les devoirs d'information entre employeur, institution de prévoyance et assuré lorsqu'un cas de libre passage se présente. Les conditions légales qui règlent les cas de libre passage sont donc déjà remplies aux yeux de l'OFAS.

Deuxièmement, le contenu de l'évaluation menée par le Contrôle fédéral des finances ne permet pas non plus de conclure que les assurés seraient insuffisamment et/ou mal informés dans les cas de libre passage. L'enquête téléphonique menée uniquement auprès d'un échantillon d'assurés ne fournit à cet égard qu'une vision partielle de la réalité. Pour disposer d'une vision exhaustive, il aurait fallu aussi sonder les autres émetteurs d'information, en l'occurrence les entreprises et les institutions de prévoyance (principe de la triangulation des résultats).

L'OFAS est cependant d'avis que l'information des assurés peut toujours être améliorée. Par conséquent, il est disposé à publier sur son site internet un memento à l'attention des assurés, des employeurs et des institutions de prévoyance qui sont confrontés à un cas de libre passage. Ce memento sera disponible en plusieurs langues.

Freizügigkeitsguthaben konsequent in die Pensionskasse einbringen

Wenn pensionskassenversicherte Inhaber ihre FZ-Guthaben bewusst oder unbewusst nicht entsprechend der reglementarischen Bestimmungen in die Pensionskasse einbringen, widerspricht dies dem Willen des Gesetzgebers gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG. Das unbewusste Nicht-Einbringen vermindert in den meisten Fällen das Altersguthaben. Das bewusste Nicht-Einbringen ergibt sich, wenn Inhaber von FZ-Guthaben zuwiderlaufenden Anreizen ausgesetzt sind, beispielsweise dann, wenn die Pensionskasse wegen Unterdeckung mit Beteiligung der Versicherten saniert werden muss.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen Massnahmen zu prüfen, die sicherstellen, dass bestehende FZ-Guthaben reglementsconform in die PK eingebracht werden.

Das BSV soll in einem Bericht mögliche Lösungsvarianten aufzeigen und priorisieren. Die Variantenprüfung soll die vom Parlament am 19. Juni 2015 beschlossenen Anpassungen des Scheidungsrechts berücksichtigen. Diese werden dazu führen, dass gemäss dem neuen Art. 24a FZG das Register der Zentralstelle 2. Säule künftig über sämtliche bestehenden FZ-Konti und Policen verfügt. Damit wird es künftig möglich sein, alle FZ-Guthaben in Namen ihrer Inhaber aufzufinden.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

L'OFAS accepte d'examiner cette 2ème recommandation dans le cadre de la présentation du Rapport explicatif sur la modernisation de la surveillance.

L'OFAS tient à préciser que les institutions de prévoyance ne sont pas tenues d'accepter l'entier des avoirs de libre passage. Seule la part réglementaire maximale autorisée peut être prise en compte par l'institution de prévoyance. Ceci concerne par exemple un changement de poste de travail dans lequel les prestations assurées sont inférieures à celles qui étaient assurées dans le poste de travail précédent.

Gesetzliche Vorgaben besser beaufsichtigen

Vereinbarungen zwischen Pensionskassen und FZ-Einrichtungen zur Überweisung von FZ-Guthaben von Inhabern, die nicht ausdrücklich eine andere FZ-Einrichtung vorschlagen, widersprechen den gesetzlichen Bestimmungen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge, die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und Revisionsstellen der Pensionskassen anzuweisen, bestehende Vereinbarungen zwischen Freizügigkeitseinrichtungen und Pensionskassen zur Überweisung der Freizügigkeitsguthaben konsequent zu beanstanden.

Stellungnahme der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge:

Die OAK BV teilt die Ansicht der EFK, dass der Wortlaut des Gesetzes klar ist. Die Modalitäten der Abwicklung sind im Gesetz jedoch nicht geregelt. Die Praxis hat sich so entwickelt, dass Vorsorgeeinrichtungen teilweise Vereinbarungen mit Freizügigkeitsstiftungen eingegangen sind, wonach die Vorsorgeeinrichtung in dem Falle – wenn der Versicherte auf die schriftliche Aufforderung der Vorsorgeeinrichtung nicht reagiert – die Austrittsleistung auf die von ihr genannte Freizügigkeitsstiftung überweisen darf. Die BSV-Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 126 Rz. 825 vom 14.12.2011 lassen nach Auffassung der OAK BV explizit zu, dass der Versicherte mittels konkludentem Schweigen sein Einverständnis für die Überweisung an die von der Vorsorgeeinrichtung vorgeschlagene Einrichtung gibt. Auch die Revisionsstellen stützen sich bei der Prüfung der Vorsorgeeinrichtung auf diese Mitteilungen und interpretieren sie so. Die OAK BV hat mit dem BSV Rücksprache genommen. Das BSV teilt die Beurteilung der EFK und ist einverstanden, dass die erwähnten BSV-Mitteilungen durch neue Vorgaben der OAK BV, allenfalls durch Weisungen der OAK BV, abgelöst werden.

Freizügigkeitsguthaben vor unverschuldetem Verlust schützen

Aus Sicht der EFK ist das unverschuldete Abhandenkommen von Vorsorgevermögen in der 2. Säule nicht zu rechtfertigen. Seit Inkrafttreten des FZG haben im Zuge zweier Konkurse von FZ-Einrichtungen wegen ungetreuer Geschäftsbesorgung mehrere hundert Personen ihre FZ-Guthaben verloren. Die EFK empfiehlt die Schliessung einer Gesetzeslücke, damit FZ-Guthaben, wie das übrige Pensionskassenvermögen, vor Verlust geschützt sind.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen zu prüfen, mit welchen Massnahmen Freizügigkeitsguthaben vor unverschuldetem Verlust im Konkursfall einer Freizügigkeitseinrichtung geschützt werden können.

Für die EFK wäre eine Deckung durch den Sicherheitsfonds BVG denkbar. Die detaillierte Ausgestaltung bedarf der Klärung verschiedener Fragen: Obergrenze, überobligatorische Leistungen, Finanzierung, etc. Das BSV soll in einem Prüfbericht mögliche Varianten aufzeigen und priorisieren.

Die Frage, ob die Privilegierung von FZ-Guthaben in der 2. Klasse im Konkursfall einer Bank aus heutiger Sicht genügend Schutz bietet oder ob FZ-Guthaben allenfalls von der Einlagensicherung zu erfassen sind, wurde im Rahmen dieser Evaluation nicht vertieft. Das BSV soll diesbezügliche Überlegungen in die Prüfung einbeziehen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Les avoirs de libre passage sont désormais sécurisés de manière étendue dès qu'ils ont été versés par l'institution de libre passage sur un compte bancaire ou auprès d'une assurance, comme cela est prescrit. Pour les assureurs et les banques il existe des prescriptions claires en matière de solvabilité. C'est exactement la raison pour laquelle les institutions de libre passage ne sont pas autorisées (à l'exception du cas spécial de l'Institution supplétive) d'effectuer elles-mêmes des placements directs. A ce propos, on pourrait se poser la question d'une amélioration de la garantie ou du rang des créanciers privilégiés. Il faut cependant relever qu'une éventuelle amélioration de la garantie et du rang de créanciers privilégiés des bénéficiaires de comptes de libre passage ne sont pas des éléments relevant de la compétence du Département fédéral de l'intérieur, mais du Département fédéral des finances et du Département fédéral de justice et police.

La faillite de la fondation de libre passage Fina a montré que le plus grand danger existe aussi longtemps que l'argent d'une fondation de libre passage n'est pas transféré dans une banque ou une assurance. C'est exactement contre ce type de situation que des mesures concrètes sont proposées dans la Réforme de la prévoyance vieillesse 2020. En effet, ce projet de réforme, actuellement en traitement au Parlement, prévoit plusieurs mesures destinées à circonscrire les risques d'insolvabilité des fondations de libre passage consécutives à d'éventuelles malversations des personnes responsables. Le projet de réforme prévoit en outre de nouvelles règles en matière de gestion et de loyauté pour les responsables des fondations de libre passage, analogues à celles qui s'appliquent aux responsables des institutions de prévoyance. De plus, des règles strictes s'appliqueront lors de la création de nouvelles fondations de libre passage. Il s'agira notamment d'exiger un capital initial et des prestations de garantie. Ces exigences seront également imposées aux fondations de libre passage existantes. L'effet conjoint de ces deux règles devrait contribuer à diminuer les risques d'insolvabilité future de fondations de libre passage.

En conséquence, l'OFAS considère que la recommandation est déjà remplie. L'OFAS est d'avis que l'efficacité des différentes mesures énumérées plus haut peut faire l'objet d'une évaluation cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Au moment présent, il n'est pas souhaitable de modifier la LFLP. L'OFAS tient à souligner que l'introduction d'une garantie en cas d'insolvabilité par le biais du Fonds de garantie soulèverait de nombreuses questions et nécessiterait un réaménagement en profondeur du système (financement, mesures de sécurité, devoir d'assainissement). Ceci sortirait autant du cadre de la Réforme de la prévoyance vieillesse 2020 que de celui de la modernisation de la surveillance actuellement en préparation.

Freizügigkeitsguthaben als Teil der 2. Säule statistisch besser erfassen

Die Qualität der Datenlage ist angesichts des bereits bestehenden FZ-Guthabens von 50 Milliarden Franken und der anhaltenden, systembedingten Volumenzunahme nicht mehr ausreichend. Der schwache Kenntnisstand über die Zusammensetzung der Guthaben, die Zu- und Abflüsse in die und aus der Freizügigkeit sowie über die Entstehung kontaktloser FZ-Vermögen lässt zu wenig Rückschlüsse darüber zu, wie gut das Vorsorgekapital im Kreislauf der 2. Säule erhalten bleibt und wie es sich demographisch entwickeln wird.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge die steuerungsrelevanten Kennzahlen in der Freizügigkeit BVG festzulegen und statistisch zu erfassen.

Um ein effizientes Vorgehen zu gewährleisten, ist ein koordiniertes Vorgehen mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen und dem Bundesamt für Statistik BFS vorzusehen.

Stellungnahme der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge:

Die OAK BV hat keine gesetzliche Grundlage, um steuerungsrelevante Kennzahlen von den Freizügigkeitseinrichtungen zu erheben. Die Empfehlung kann deshalb in dieser Form nicht umgesetzt werden. Die OAK BV anerkennt jedoch den grundsätzlichen Bedarf der Datenerhebung und Datenaufbereitung im Bereich der beruflichen Vorsorge. Die OAK BV, BSV und BFS sind seit längerem in Kontakt, um nach Möglichkeiten zu suchen, um die Unzulänglichkeiten in der Datenerhebung und Datenaufbereitung zu beheben.

Aktuell müssen Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, verschiedenen Behörden aufgrund von verschiedenen gesetzlichen Vorgaben unterschiedliche Daten liefern.

- Der OAK BV für die Erhebung der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen
- Dem Sicherheitsfonds BVG Daten insbesondere für die Berechnung der Beiträge für Zuschüsse wegen ungünstiger Altersstruktur und Beiträge für Leistungen bei Insolvenz der Vorsorgeeinrichtung
- Dem Sicherheitsfonds als Zentralstelle 2. Säule muss zudem Meldung erstattet werden, wenn kein Kontakt mehr mit dem Versicherten möglich ist (Art. 24b FZG). Alternativ dazu kann die Einrichtung ihren gesamten Bestand der Zentralstelle 2. Säule melden. Neu ist in Art. 24a FZG vorgesehen, dass die Einrichtungen mit Freizügigkeitskonten oder -policen der Zentralstelle 2. Säule jährlich bis Ende Januar alle Personen melden, für die im Dezember des Vorjahres ein Guthaben geführt wurde
- Den direkten Aufsichtsbehörden müssen die Einrichtungen die Daten liefern für das Verzeichnis über die beaufsichtigten Einrichtungen und auf Anfrage weitere Daten (Art. 3 BVV 1)
- Das Bundesamt für Statistik erhebt in einer eigenen Erhebung ebenfalls Daten von den Vorsorgeeinrichtungen (Pensionskassenstatistik) zur Auswertung
- Den Eidg. Steuerbehörden (ESTV) müssen die Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen von WEF-Vorbezügen ebenfalls Meldung erstatten

Zwischen all diesen Erhebungsbehörden besteht zwar eine Zusammenarbeit, jedoch verhindern die unterschiedlichen spezifischen gesetzlichen Grundlagen in den verschiedenen Bereichen und vor allem auch die Datenschutzgesetzgebung eine Koordination.

Die OAK BV unterstützt die Empfehlung der EFK grundsätzlich. Die Umsetzung der Empfehlung benötigt jedoch eine klare gesetzliche Grundlage.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

831.40 - Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982

831.411 - Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV) vom 3. Oktober 1994

831.42 - Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) vom 17. Dezember 1993

831.425 - Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsverordnung, FZV) vom 3. Oktober 1994

642.11 - Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990

Parlamentarische Vorstösse

08.3702 - Motion Stahl, Nationalrat, 03.10.2008: Anpassungen des Freizügigkeitsgesetzes und des Sicherheitsfonds, abgeschrieben 22.09.2015.

Botschaften

92.026 - Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 26. Februar 1992

98.059 - Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 vom 28. September 1998

10.049 - Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (BankG) vom 12. Mai 2010

14.088 - Botschaft zur Reform der Altersvorsorge (Altersvorsorge 2020) vom 19. November 2014



Anhang 2: Liste der Freizügigkeitseinrichtungen

Zusammenstellung EFK (Stand: 26. März 2015 /wepa) auf der Basis von: a) kantonale BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden: Listen der nicht-registrierten Vorsorgeeinrichtungen i.S.v. Art.3 Abs.2 lit.b BVV 1 und b) FINMA: Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherer, Offenlegung der Betriebsrechnung 2013

#	Art der Einrichtung	Freizügigkeitsstiftung	Domizil-Kanton
1	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung 2. Säule der Neuen Aargauer Bank (NAB-2)	Aargau
2	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Aargauischen Kantonalbank	Aargau
3	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Basellandschaftlichen Kantonalbank	Basel BL
4	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung 2. Säule Bank Coop AG	Basel BS
5	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Bank CIC (Schweiz) AG	Basel BS
6	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Basler Kantonalbank	Basel BS
7	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der UBS AG	Basel BS
8	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der WIR Bank	Basel BS
9	Bankstiftung	Sarasin Freizügigkeitsstiftung (SaraFlip)	Basel BS
10	Bankstiftung	Swisscanto Freizügigkeitsstiftung der Kantonalbanken	Basel BS
11	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Berner Kantonalbank AG	Bern
12	unabhängige Stiftung	Freizügigkeitsstiftung der PANVICA in Liquidation	Bern
13	unabhängige Stiftung	IGP Freizügigkeits-Stiftung	Bern
14	unabhängige Stiftung	REVOR Freizügigkeitsstiftung	Bern
15	Bankstiftung	Fondation de Libre-Passage de la Banque Cantonale de Fribourg	Freiburg
16	Bankstiftung	Fondation de libre passage de la Banque Cantonale de Genève	Genève
17	Bankstiftung	Fondation Pictet de libre passage (2e Pilier)	Genève
18	unabhängige Stiftung	Fondation Mirabaud de libre passage (2e Pilier)	Genève
19	Vorsorgeeinricht. ö.r.	Rentes Genevoises	Genève
20	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Graubündner Kantonalbank	Graubünden
21	Bankstiftung	Fondation de libre passage de la Banque Cantonale du Jura	Jura
22	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung 2. Säule der Luzerner Kantonalbank	Luzern
23	unabhängige Stiftung	Freizügigkeitsstiftung der PFS Pension Fund Services AG	Luzern
24	Vorsorgeeinricht. ö.r.	Caisse Cantonale d'Assurance Populaire (CCAP)	Neuchâtel
25	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung 2. Säule der Nidwaldner Kantonalbank	Nidwalden
26	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Obwaldner Kantonalbank	Obwalden
27	unabhängige Stiftung	NoventusPassAge, Stiftung zur Erhaltung des Vorsorgeschatzes in Liquidation (ex- Continua)	Schwyz
28	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Schwyzer Kantonalbank	Schwyz
29	unabhängige Stiftung	Freizügigkeitsstiftung Independent	Schwyz
30	unabhängige Stiftung	Freizügigkeitsstiftung PensFree	Schwyz
31	unabhängige Stiftung	Telco Freizügigkeitsstiftung	Schwyz
32	unabhängige Stiftung	Liberty Freizügigkeitsstiftung	Schwyz
33	unabhängige Stiftung	Profond Freizügigkeitsstiftung	Schwyz
34	unabhängige Stiftung	Elite Fondation de libre passage (Elite Freizügigkeitsstiftung)	Schwyz
35	unabhängige Stiftung	ETF Freizügigkeitsstiftung	Schwyz
36	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Alternativen Bank Schweiz AG	Solothurn
37	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Baloise Bank SoBa	Solothurn
38	Bankstiftung	Raiffeisen Freizügigkeitsstiftung	St. Gallen
39	unabhängige Stiftung	Fina Freizügigkeitsstiftung in Liquidation	St. Gallen
40	Bankstiftung	Fondation de libre passage de la Banque Cantonale du Valais	Valais
41	Bankstiftung	Fondation de libre passage de la Banque Cantonale Vaudoise	Vaud
42	Vorsorgeeinricht. ö.r.	Retraites Populaires	Vaud
43	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Zuger Kantonalbank	Zug
44	unabhängige Stiftung	Zugerberg Freizügigkeitsstiftung	Zug
45	unabhängige Stiftung	VZ Freizügigkeitsstiftung der Zentralschweiz	Zug
46	Auffangeinrichtung	Stiftung Auffangeinrichtung BVG	Zürich
47	Bankstiftung	CREDIT SUISSE Freizügigkeitsstiftung 2. Säule	Zürich
48	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Migros Bank	Zürich
49	Bankstiftung	Freizügigkeitsstiftung der Zürcher Kantonalbank	Zürich
50	Stiftung von Versicherer	AXA Freizügigkeitsstiftung	Zürich
51	Stiftung von Versicherer	Freizügigkeitsstiftung Swiss Life	Zürich
52	Stiftung von Versicherer	Zürich Freizügigkeitsstiftung	Zürich
53	unabhängige Stiftung	Freizügigkeitsstiftung BSI	Zürich
54	unabhängige Stiftung	Rendita Freizügigkeitsstiftung	Zürich
55	unabhängige Stiftung	VZ Freizügigkeitsstiftung	Zürich
1	Versicher	Basler	Basel
2	Versicher	Helvetia	Basel
3	Versicher	Pax	Basel
4	Versicher	Mobililar	Bern
5	Versicher	Swiss Life	Zürich
6	Versicher	AXA	Zürich
7	Versicher	Allianz Suisse	Zürich
8	Versicher	Zuerich	Zürich
9	Versicher	Generali	Zürich

64 Total

Anhang 3: Begleitgruppe und konsultierte Fachstellen

Zusammensetzung der Begleitgruppe

Blum Walter, Geschäftsführer PensFree Freizügigkeitsstiftung, Schwyz

Bumbacher Robert-Jan, Geschäftsführer Verein Vorsorge Schweiz VVS, Basel

Gabriel Mylène, Leiterin Bereich Recht Berufliche Vorsorge, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern

Gröbli Adrian, Leiter Personenversicherung, Schweizerischer Versicherungsverband SVV, Zürich

Halter Thomas, Stiftungsrat Stiftung zum Schutz der Versicherten ASSI, Allenwinden

Hubatka Martin, Präsident Verein unentgeltliche Auskünfte für Versicherte von Pensionskassen, Luzern

Huguenin-Dezot Laure, Bereich Recht Berufliche Vorsorge, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern

Konrad Hanspeter, Direktor Schweizerischer Pensionskassenverband ASIP, Zürich

Meili Max, Geschäftsführer Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Zürich

Preitner Alexis, Juriste Association Suisse des Assuré ASSUAS, Carouge

Rudaz Jean-François, Bereich Forschung und Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern

Simeon Othmar, Mitglied Institutional Asset Management Commission IAM, Schweizerische Bankier-Vereinigung, Zürich

Konsultierte Fachstellen

Im Rahmen der Evaluation wurden 16 Experteninterviews mit ausgewählten Fachpersonen im Bereich der beruflichen Vorsorge geführt. Im Weiteren wurden 6 Interviews mit Fachpersonen während der Konzeptphase der Evaluation berücksichtigt. Die folgenden Institutionen wurden befragt:

Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht BBSA, Geschäftsführer

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Vizedirektor

Eidgenössische Steuerverwaltung, Leiter Hauptabteilung Direkte Bundessteuer

Freizügigkeitsstiftung der Berner Kantonalbank BeKB, Stiftungsratspräsident

Kant. Steuerverwaltung des Kantons Bern, Mitarbeiter Geschäftsbereich Recht und Koordination

Kant. Steuerverwaltung des Kantons Schwyz, Abteilungsleiter Natürliche Personen

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge, Vizepräsident

PensFree Freizügigkeitsstiftung, Schwyz, Geschäftsführer

Pensionskasse des Bundes PUBLICA, Direktor



Primanet AG, Geschäftsführer

Procap - für Menschen mit Handicap, Jurist

Rechtsexperte BVG

Retraites Populaires, Directeur Général Adjoint

Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, Geschäftsführender Sekretär

Schweizerischer Pensionskassenverband ASIP, Direktor

Sicherheitsfonds BVG, Mandatsleiter Durchführungsstelle

Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Geschäftsführer

Stiftung zum Schutz der Versicherten ASSI, Stiftungsrat

SwissLife AG, Freizügigkeitspolicen, Teamleiter

Verein unentgeltliche Auskünfte für Versicherte von Pensionskassen (BVG Auskünfte), Präsident

Verein Vorsorge Schweiz VVS, Präsident

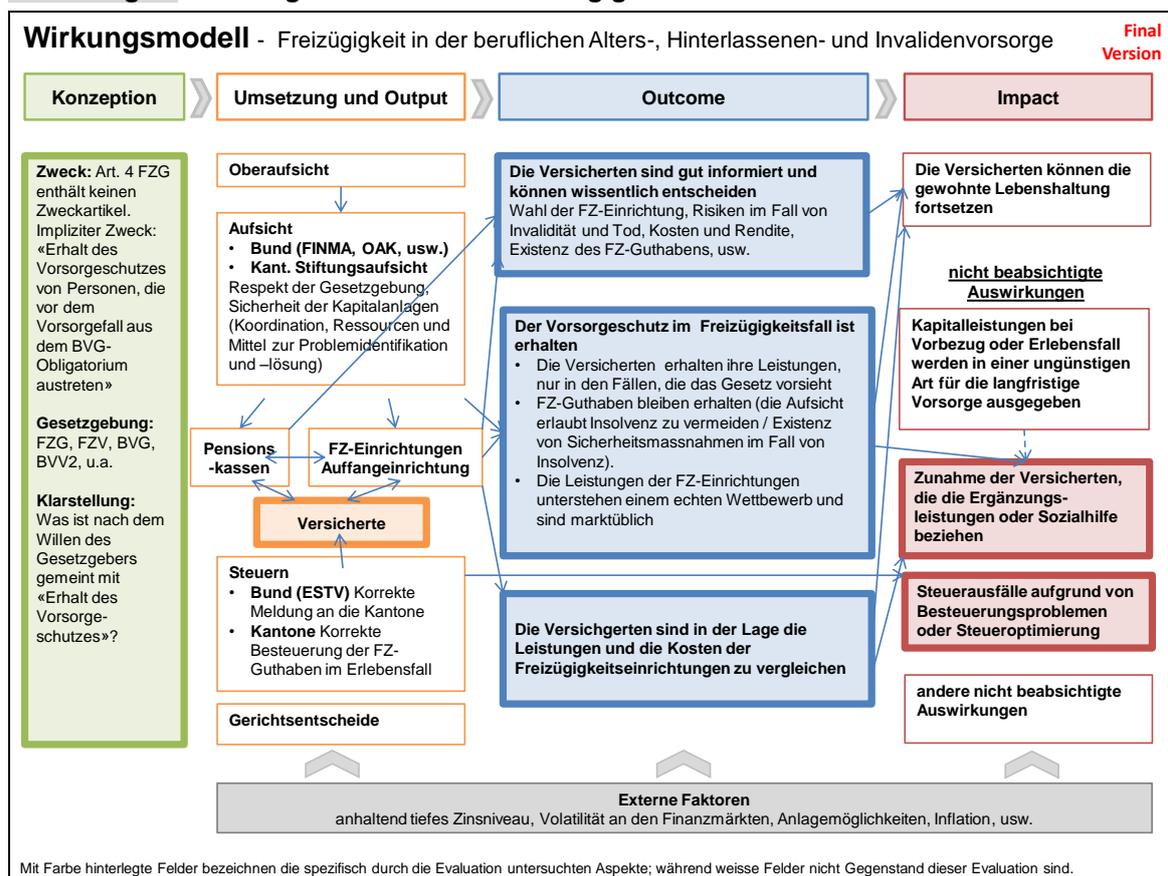
Anhang 4: Wirkungsmodell Freizügigkeit BVG

Abbildung 23 zeigt das Wirkungsmodell, welches der vorliegenden Evaluation zugrunde gelegt wurde. Es stellt die fünf Hauptfragestellungen (Felder mit breiter Umrandung) in Bezug zueinander. Es sind dies:

- 1) Soziodemographische Charakteristik der Begünstigten
- 2) Informationsqualität der Versicherten
- 3) Sicherstellung des Erhalts des Vorsorgeschutzes und Wille des Gesetzgebers
- 4) Qualität der Leistungen der FZ-Einrichtungen
- 5) Steuerfolgen in der Freizügigkeit

Aus der Darstellung geht hervor, dass die 3 Hauptfragestellungen 2, 3 und 4 auf die Outcome-Ebene und die Hauptfrage 5 auf die Impact-Ebene abzielen. Es handelt sich bei der vorliegenden Evaluation somit hauptsächlich um eine Wirkungsevaluation.

Abbildung 23: Wirkungsmodell für den Freizügigkeitsfall BVG



Quelle: EFK (2015): *Evaluationskonzept Freizügigkeitseinrichtungen*, 27. Februar 2015, EFK-Konzept Nr. 1.14470.318.00097.02



Anhang 5: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Gesetz über die Berufliche Vorsorge)
CHF	Schweizer Franken
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EL	Ergänzungsleistungen
FZ	Freizügigkeit BVG
FZE	Freizügigkeitseinrichtung
FZG	Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz)
FZV	Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsverordnung)
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SiFo	Sicherheitsfonds BVG
TER	Total Expense Ratio = Gesamtkostenquote
WEF	Wohneigentumsförderung
GAAP FER 26	Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen der Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung

Glossar

Austrittsleistung	Versicherte in der beruflichen Vorsorge, welche die Vorsorgeeinrichtung (Pensionskasse) verlassen, bevor ein Vorsorgefall eintritt (Freizügigkeitsfall), haben Anspruch auf eine Austrittsleistung.
Freizügigkeitsguthaben	Treten sie nicht sofort in eine neue Vorsorgeeinrichtung ein, bleibt die Austrittsleistung in Form eines FZ-Kontos oder einer FZ-Police bis zum Vorsorgefall oder Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung erhalten.
Stiftung Auffangeinrichtung BVG	Die Stiftung Auffangeinrichtung BVG ist eine nationale Vorsorgeeinrichtung. Im Auftrag des Bundes fungiert sie als Auffangbecken und Sicherheitsnetz der 2. Säule. Sie verwaltet Freizügigkeitsguthaben, wenn unklar ist, wohin die Austrittsleistung einer versicherten Personen nach Verlassen der Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden soll.
Sicherheitsfonds BVG	Die Hauptaufgabe des Sicherheitsfonds BVG ist die Garantie der Leistungen aller Versicherten der 2. Säule bei Insolvenz der Vorsorgeeinrichtungen respektive des Versichertenkollektives (Anschluss eines Arbeitgebers bei einer Sammel-/Gemeinschaftseinrichtung).
Zentralstelle 2. Säule des Sicherheitsfonds BVG	Auf den 1. Mai 1999 wurde die Zentralstelle 2. Säule geschaffen, als welche der Sicherheitsfonds BVG fungiert. Sie ist die Verbindungsstelle zwischen den Einrichtungen der 2. Säule und den Versicherten. Die Einrichtungen haben der Zentralstelle die Guthaben ohne Kontakt zu den Berechtigten zu melden, und die Versicherten können bei der Zentralstelle Anfragen über den Verbleib ihrer Guthaben machen.
Umwandlungssatz BVG	Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge ist ein Prozentsatz, mit dem das angesparte Alterskapital in eine jährliche Altersrente umgewandelt wird. Es handelt sich dabei um eine mathematische Grösse zur Berechnung der Rente, die von der Lebenserwartung und den Zinsen bestimmt wird. Der Umwandlungssatz ist im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) festgelegt.
Obligatorischer Teil BVG	Ab dem 25. Lebensjahr eines Versicherungsnehmers müssen die Pensionskassen den Jahreslohn, der zwischen der BVG-Eintrittsschwelle von 21'150 Franken und dem massgebenden maximalen AHV-Lohn von 84'600 Franken liegt, zwingend versichern (Stand: 2015). Eine Vorsorgeeinrichtung kann ausschliesslich das Obligatorium erfüllen oder dieses mit einer weitergehenden, überobligatorischen Vorsorgeeinrichtung umgeben. Die überobligatorischen Vorsorgeeinrichtungen sind in der Gestaltung ihres Reglements, z.B. betreffend Umwandlungssatz und Mindestzins, freier.
Mindestzinssatz BVG	Zinssatz, zu welchem die Vorsorgeeinrichtungen die Altersguthaben der obligatorischen Vorsorge (BVG-Guthaben) mindestens verzinsen müssen.



Technischer Zins	Der technische Zinssatz ist der Diskontsatz (oder Bewertungzinssatz), mit dem für die Berechnung der Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen die erwartete Rendite auf diesen Kapitalien berücksichtigt wird.
Total Expense Ratio (TER)	Die Total Expense Ratio (TER) oder Gesamtkostenquote ist eine Kennzahl, die Aufschluss darüber gibt, welche Kosten bei einem Investmentfonds jährlich zusätzlich zum Ausgabeaufschlag anfallen. Die TER greift auf Ebene des Fonds und enthält Verwaltungsgebühren, wie z.B. für die Fondsgeschäftsführung, das Portfoliomanagement, Wirtschaftsprüfer und Betriebskosten sowie sonstige Gebühren wie Depotbankgebühren, jedoch ohne Transaktionskosten, d. h. die auf Fondsebene beim Wertpapierkauf/-verkauf entstehenden Kosten, Maklerkosten (Immobilienfonds) und die gesondert aufzuführenden, erfolgsabhängigen «performance fees». (Quelle: wikipedia.org)

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).