

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Nachprüfung bei den Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19480.318.00101
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>6</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>8</b>
1.1 Ausgangslage .....	8
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	8
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	8
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	8
1.5 Schlussbesprechung .....	8
<b>2 Die Resultate der Nachprüfung</b> .....	<b>9</b>
2.1 Weitere Zunahme kontaktloser FZ-Guthaben vermeiden .....	9
2.2 Freizügigkeitsguthaben konsequent in die Pensionskasse einbringen .....	11
2.3 Gesetzliche Vorgaben besser beaufsichtigen.....	12
2.4 Freizügigkeitsguthaben vor unverschuldetem Verlust schützen .....	13
<b>Anhang 1: Übersicht Umsetzung der Empfehlungen</b> .....	<b>16</b>
<b>Anhang 2: Rechtsgrundlagen und Berichte</b> .....	<b>17</b>
<b>Anhang 3: Abkürzungen</b> .....	<b>18</b>
<b>Anhang 4: Interviews</b> .....	<b>18</b>

# Nachprüfung bei den Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge

Bundesamt für Sozialversicherungen

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) eine Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus ihrem Bericht «Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge – Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund»<sup>1</sup> vom 20. Mai 2016 durchgeführt.

### Die Evaluation von 2016 zeigte Schwachstellen auf

Damals wurde geprüft, inwiefern die Freizügigkeitseinrichtungen (FZ-Einrichtungen) den Erhalt des Vorsorgeschatzes gewährleisten und wie gross die finanziellen Risiken für die Inhaber von Freizügigkeitsguthaben (FZ-Guthaben) und für den Bund sind.

Die EFK ist zum Schluss gekommen, dass die FZ-Guthaben im Allgemeinen sicher und gesetzeskonform verwaltet werden. Gleichzeitig hat sie einige Schwächen und Risiken, insbesondere an den Schnittstellen zwischen FZ-Einrichtungen und Pensionskassen, festgestellt. Dabei ging es um mangelnde Information zuhanden der Versicherten, Vereinbarungen, die nicht gesetzeskonform waren sowie nicht vollständig eingebrachte FZ-Guthaben bei Eintritt in eine neue Pensionskasse. Ausserdem hat sie festgestellt, dass die FZ-Guthaben im Falle eines Konkurses einer FZ-Einrichtung nicht ausreichend geschützt sind.

### Die Nachprüfung ergab verbleibende Risiken

Von den insgesamt fünf Empfehlungen waren zur Zeit der Nachprüfung noch vier offen. Es hat sich gezeigt, dass das BSV die beiden Empfehlungen hinsichtlich der Einbringung aller FZ-Guthaben und deren Schutz im Konkursfall umsetzen wollte, in der Altersreform 2020 und in der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und der Optimierung in der 2. Säule aber jeweils am politischen Willen gescheitert ist. Dies ist insbesondere bezüglich der Freizügigkeitsguthaben bei Banken bedauerlich, da die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausweitung des Konkursprivilegs aus Sicht der EFK keinen genügenden Schutz bietet. Die Empfehlung zur besseren Information der Versicherten hat das Amt mit einer Minimallösung umgesetzt.

Die Empfehlung an die OAK BV ist hinfällig geworden. Die EFK hat alle Empfehlungen geschlossen.

---

<sup>1</sup> Der Evaluationsbericht PA 14471 vom 20. Mai 2016 ist auf der Webseite der EFK abrufbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

# Audit de suivi sur les institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle

## Office fédéral des assurances sociales

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit de suivi auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) sur la mise en œuvre des recommandations essentielles formulées dans son rapport «Institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle – Évaluation des avantages et des risques pour les assurés et la Confédération»<sup>1</sup> du 20 mai 2016.

#### Lacunes relevées lors de l'évaluation de 2016

En 2016, le CDF avait examiné dans quelle mesure les institutions de libre passage garantissaient le maintien de la prévoyance et quelle était l'ampleur des risques financiers pour les titulaires d'avoirs de libre passage et pour la Confédération.

Le CDF était parvenu à la conclusion que la gestion des avoires de libre passage était dans l'ensemble sûre et faite en conformité avec la loi. Il avait toutefois relevé quelques lacunes et certains risques, en particulier aux interfaces entre les institutions de libre passage et les caisses de pensions. Les assurés étaient insuffisamment informés, certaines conventions n'étaient pas conformes à la loi et des avoires de libre passage n'étaient pas intégralement transmis lors du passage à une nouvelle caisse de pensions. Il avait en outre constaté que les avoires de libre passage n'étaient pas suffisamment couverts en cas de faillite d'une institution de libre passage.

#### Risques résiduels constatés lors de l'audit de suivi

Sur les cinq recommandations du CDF, quatre étaient encore en suspens au moment de l'audit de suivi. Il s'est avéré que l'OFAS voulait mettre en œuvre les deux recommandations relatives au transfert de l'intégralité des avoires de libre passage et à leur protection en cas de faillite de l'institution, mais qu'il s'est à chaque fois heurté à la volonté politique dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et du projet de modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et d'optimisation dans le 2<sup>e</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Ceci est d'autant plus regrettable pour les avoires de libre passage déposés dans des banques, car le CDF estime que l'extension du privilège des créances proposée par le Conseil fédéral n'offre pas suffisamment de protection. L'OFAS a suivi la recommandation quant à l'amélioration de l'information des assurés en mettant en œuvre une solution minimale.

La recommandation à la CHS PP est devenue obsolète. Le CDF a clos toutes les recommandations.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Le rapport d'audit PA 14471 du 20 mai 2016 est disponible sur le site Internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Verifica successiva degli istituti di libero passaggio nella previdenza professionale

## Ufficio federale delle assicurazioni sociali

### L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) concernente l'attuazione delle raccomandazioni di particolare rilevanza, formulate nel rapporto del 20 maggio 2016 «Istituti di libero passaggio nella previdenza professionale – Valutazione dei vantaggi e dei rischi per gli assicurati e la Confederazione»<sup>1</sup>.

#### **Nella valutazione del 2016 sono emerse carenze**

Nel 2016 il 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.

Il CDF è giunto alla conclusione che gli averi di libero passaggio sono generalmente amministrati in maniera sicura e in conformità della legge, evidenziando nel contempo alcune vulnerabilità e determinati rischi, in particolare in relazione all'interfaccia tra casse pensione e istituti di libero passaggio. Le informazioni a disposizione degli assicurati si sono rivelate insufficienti, determinati accordi non sono in conformità della legge e alcuni averi di libero passaggio non sono stati integralmente trasferiti a una nuova cassa pensioni. Il CDF ha inoltre constatato che, in caso di fallimento di un istituto di libero passaggio, gli averi di libero passaggio non sono sufficientemente tutelati.

#### **Nella verifica successiva sono emersi rischi residui**

Al momento della verifica successiva quattro delle cinque raccomandazioni formulate dal CDF erano ancora pendenti. È emerso che l'UFAS era intenzionata ad attuare le due raccomandazioni relative al trasferimento integrale degli averi di libero passaggio e alla loro tutela in caso di fallimento dell'istituto sia nell'ambito della riforma dell'AVS 2020 sia nell'ambito della modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro e della sua ottimizzazione nel 2° pilastro, ma che ha fallito per volontà politica. Ciò è deplorabile in particolare per gli averi di libero passaggio depositati presso le banche, poiché secondo il CDF l'estensione del privilegio nel fallimento, proposta dal Consiglio federale, non offre una protezione sufficiente. L'UFAS ha attuato la raccomandazione di informare meglio gli assicurati con l'adozione di una soluzione minimalista.

La raccomandazione formulata all'attenzione della CAV PP è divenuta obsoleta. Il CDF ha completato la sua attività di verifica per quanto riguarda tutte le sue raccomandazioni.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Il rapporto di valutazione PA 14471 del 20.5.2016 è disponibile sul sito del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Follow-up audit of the vested benefits institutions in occupational benefits provision

## Federal Social Insurance Office

### Key facts

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit at the Federal Social Insurance Office (FSIO) and at the Occupational Pension Supervisory Commission (OPSC) on the implementation of its main recommendations from its report of 20 May 2016 entitled "Vested benefits institutions in occupational benefits provision – Evaluation of the advantages and risks for insured persons and the Confederation"<sup>1</sup>.

#### 2016 evaluation revealed weaknesses

At that time, the evaluation analysed to what extent the vested benefits institutions guaranteed the maintenance of pension coverage and how high the financial risks were for the owners of vested benefits and for the Confederation.

The SFAO concluded that vested benefits were generally managed securely and in compliance with the law. At the same time, it identified some weaknesses and risks, especially regarding the interfaces between pension funds and vested benefits institutions. These included a lack of information for the insured, agreements that were not in conformity with the law and vested benefits that were not transferred in full when joining a new pension fund. It also found that vested benefits were not sufficiently protected in the event of a vested benefits institution going bankrupt.

#### Follow-up audit identified remaining risks

Of the five recommendations made, four were still pending at the time of the follow-up audit. It became apparent that the FSIO wanted to implement the two recommendations concerning the transfer of all vested benefits and their protection in the event of bankruptcy. However, a lack of political will in the 2020 retirement provision reform and in the modernisation of supervision in the first pillar and optimisation in the second pillar meant that both failed. This is particularly regrettable with regard to vested benefit balances held with banks, as the extension of the bankruptcy privilege proposed by the Federal Council does not offer sufficient protection in the SFAO's view. The FSIO implemented the recommendation to provide better information to insured persons with a minimal solution.

The recommendation to the OPSC is no longer applicable. The SFAO has closed all recommendations.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> The evaluation report for audit mandate 14471 of 20 May 2016 is available on the website of the SFAO ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2014 hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation im Bereich Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vorgenommen. Die Evaluation hatte zum Ziel, abzuschätzen, inwiefern die Freizügigkeitseinrichtungen (FZE) den Erhalt des Vorsorgeschutzes gemäss dem Freizügigkeitsgesetz (Art. 4 FZG) gewährleisten und ob die Risiken, sowohl für die Versicherten als auch für den Bund, klar erkannt und adressiert sind. Die EFK hat im Evaluationsbericht fünf Empfehlungen abgegeben.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel war die Nachprüfung der Umsetzung der fünf Empfehlungen aus dem Bericht «Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge – Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund»<sup>2</sup> gemäss den Stellungnahmen der betroffenen Stellen. Drei Empfehlungen wurden im Rahmen dieser Nachprüfung beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) kontrolliert. Eine weitere Empfehlung (14771.003) wurde bei der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) nachgeprüft. Die Empfehlung 14771.005 wurde bereits früher geschlossen.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung wurde von Mathias Rickli (Projektleiter), Patrick Wegmann und François Donini in der Zeit zwischen August und November 2019 durchgeführt. Das Prüfungsergebnis basiert auf der Dokumentenanalyse sowie je einem Interview beim BSV und bei der OAK BV in Bern (s. Anhang 4).

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BSV und von der OAK BV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen der EFK vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Es fand keine Schlussbesprechung mit dem BSV oder der OAK BV statt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

---

<sup>2</sup> Der Evaluationsbericht PA 14471 vom 20. Mai 2016 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

## 2 Die Resultate der Nachprüfung

Die nachfolgenden Kapitel enthalten Detailinformationen zum Umsetzungsstand der einzelnen Empfehlungen aus dem Prüfbericht EFK-14471 und die Beurteilung betreffend deren Schliessung. Anhang 1 enthält eine Übersichtstabelle zum Status der Empfehlungen zur Zeit der Nachprüfung.

### 2.1 Weitere Zunahme kontaktloser FZ-Guthaben vermeiden

#### **Empfehlung 14471.001 (Priorität 1)**

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

#### **Stellungnahme des BSV vom 11.1.2016**

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).

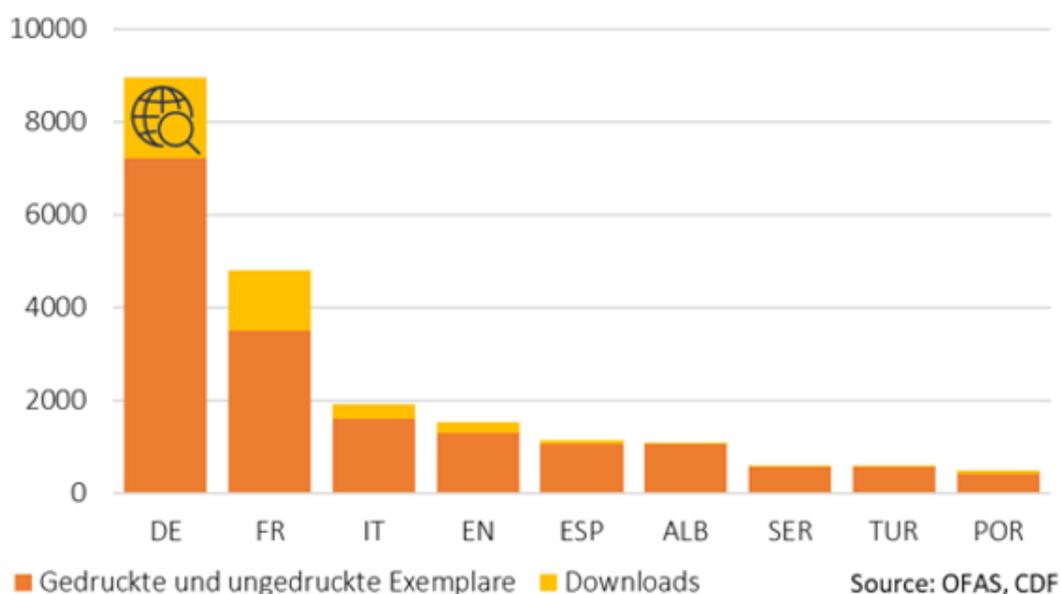
L'OFAS est cependant d'avis que l'information des assurés peut toujours être améliorée. Par conséquent, il est disposé à publier sur son site Internet un memento à l'attention des assurés, des employeurs et des institutions de prévoyance qui sont confrontés à un cas de libre passage. Ce memento sera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

Das BSV hat die gemäss seiner Stellungnahme in Aussicht gestellte Broschüre in neun Sprachen erstellt. Sie ist seit April 2018 auf der Webseite<sup>3</sup> des BSV publiziert. Des Weiteren wurden die Broschüren an weitere betroffene Institutionen verschickt, darunter die Auffangeinrichtung.

In der folgenden Tabelle sind die Anzahl gedruckter Broschüren sowie die Zugriffe auf die pdf-Dateien via die Webseite des BSV<sup>4</sup> zwischen April 2018 und Oktober 2019 ersichtlich, geordnet nach den neun Sprachen.



**Verbreitung der Broschüre «Freizügigkeitsleistung, Vorsorge»  
Anzahl Exemplare Print und elektronisch je Sprache (April 2018 – Oktober 2019)**



Es wurden insgesamt 17 200 Broschüren gedruckt. Eine Verteilerliste der Adressaten der gedruckten Broschüre war seitens des BSV auf Anfrage nicht erhältlich. Die 3859 Downloads in einem Zeitraum von 18 Monaten entsprechen einer durchschnittlichen Aufruftrate von rund 2500 Broschüren pro Jahr. Angesichts des Bestandes von schätzungsweise 900 000 kontaktloser FZ-Guthaben<sup>5</sup>, ist diese Zahl eher bescheiden. Gemäss Aussage des BSV wurde keine Evaluation betreffend Nutzung der Broschüren durch die Zielgruppen gemacht.

Das BSV ist sich der Tatsache bewusst, dass das Kommunikationsdreieck von Arbeitnehmer – Arbeitgeber – Pensionskasse (PK) nicht richtig funktioniert. Im Moment, wo die PK vom Arbeitgeber erfährt, dass der Arbeitnehmer das Unternehmen verlassen hat, ist der Kontakt oft bereits abgebrochen. Dies dürfte insbesondere auf Branchen zutreffen, bei denen die Beschäftigung eine hohe Saisonalität aufweist, etwa beim Bau- und Gastgewerbe. Dieses

<sup>3</sup> <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/bv/grundlagen-und-gesetze/grundlagen/verges-sene-freizuegigkeitsguthaben.html>

<sup>4</sup> Zugestellt am 19.11.2019 per E-Mail durch Herrn Jean-François Rudaz, BSV.

<sup>5</sup> VVS (2019): Vorsorgekennzahlen 2018, vom 14.05.2019, verein-vorsorge.ch

Problem dürfte nach Ansicht der EFK auch bei einer Umsetzung der Motion 18.3897<sup>6</sup> nicht gelöst werden, die eine stärkere Anwendung von Art. 5 Abs. 1c FZG bei kontaktlosen FZ-Konti fordert.

### Beurteilung

Die EFK stellt fest, dass das BSV die Empfehlung im Sinn der Erarbeitung einer Broschüre umgesetzt hat. Das eigentliche Problem, nämlich die Entstehung weiterer kontaktloser FZ-Guthaben, wird vom BSV allerdings nicht proaktiv angegangen.

Es besteht nach wie vor kein Indikator, um die Entwicklung der Anzahl kontaktloser FZ-Guthaben zu beobachten. Angesichts der Tatsache, dass durch eine Änderung des Scheidungsrechts seit 2017 alle FZ-Konti bei der Zentralstelle 2. Säule gemeldet sind, wäre ein solcher Indikator machbar.

Die Empfehlung wird geschlossen.

Die EFK behält sich jedoch vor, in einer neuen Prüfung zu untersuchen, ob die Einführung eines Indikators zur Messung der Entwicklung der Anzahl kontaktloser FZ-Guthaben sinnvoll und machbar ist.

## 2.2 Freizügigkeitsguthaben konsequent in die Pensionskasse einbringen

### Empfehlung 14471.002 (Priorität 1)

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

### Stellungnahme des BSV vom 11.1.2016

L'OFAS accepte d'examiner cette 2<sup>ème</sup> 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.

Die Empfehlung der EFK wurde vom Bundesrat in der Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule» aufgenommen. In der Vernehmlassung<sup>7</sup> wurde die Empfehlung von allen Kantonen ausser Neuenburg und insbesondere von den Vorsorge- und Versicherungseinrichtungen, Fachverbänden und Durchführungsstellen wegen Untauglichkeit und ungerechtfertigt grossen Aufwand abgelehnt.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2019 von den Ergebnissen der Vernehmlassung über das Projekt Kenntnis genommen und die Botschaft zur Anpassung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zuhanden des Parlaments

<sup>6</sup> 18.3897 Motion – Kontaktlose Vermögen in der beruflichen Vorsorge verringern durch eine Vereinfachung des geringfügigkeitsartikels

<sup>7</sup> Kapitel 4.5.5, S. 39 f. im Ergebnisbericht vom 28. August 2019 zur Vernehmlassung «Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

verabschiedet. Die Gesetzesbestimmung zur Umsetzung der Empfehlung der EFK hat er nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Die Differenz zur EFK-Empfehlung ist in Kapitel 2.4.3 der Botschaft ausgewiesen. Die Möglichkeit von reduzierten risikobasierten Kontrollen beim Einbringen nur von grossen FZ-Guthaben in die neue PK hat der Bundesrat nicht erwogen.

Aufgrund der unsicheren Entwicklung des Werterhalts der Pensionskassenvermögens vor dem Hintergrund des Tiefzinsumfeldes und der Alterung der Bevölkerung erscheint, insbesondere für vermögende Betroffene, das Einbringen von zusätzlichem Vorsorgekapital nicht als beste Lösung. Besonders problematisch ist die Situation, wenn die neue PK unterkapitalisiert oder von einer Teilliquidation betroffen ist. Das Risiko ist gross, dass das Nicht-Einbringen von Vorsorgekapital in der neuen Pensionskasse die finanzielle Lage der anderen Versicherten beeinträchtigt.

### **Beurteilung**

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass das BSV die Empfehlung der EFK im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule sowie der Optimierung in der 2. Säule in die Vernehmlassung geschickt, aufgrund des grossen Widerstandes den Punkt aber wieder gestrichen hat.

Die Empfehlung wird als erfolglos umgesetzt geschlossen.

Allenfalls ist eine Überprüfung der Situation durch die EFK in drei bis fünf Jahren angezeigt.

## **2.3 Gesetzliche Vorgaben besser beaufsichtigen**

### **Empfehlung 14471.003 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der OAK BV, die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und Revisionsstellen der PK anzuweisen, bestehende Vereinbarungen zwischen Freizügigkeits-einrichtungen und PK zur Überweisung der Freizügigkeitsguthaben konsequent zu beanstanden.

### **Stellungnahme der OAK BV vom 12.2.2016**

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.

La situation sur les marchés financiers a évolué de manière significative depuis l'établissement de la recommandation du Contrôle fédéral des finances (CDF). Les taux d'intérêts directs de la Banque nationale suisse sont devenus négatifs et les liquidités ne génèrent plus de rémunération pour les banques commerciales. L'imputation d'intérêts négatifs sur les avoirs de libre passage est légalement interdite, ce qui réduit considérablement l'attractivité de ces comptes pour les banques.

Dans ce contexte, le problème de l'existence de conventions entre banques et institutions de prévoyance sur le transfert préférentiel d'avoirs de libre passage s'est donc temporairement résolu de lui-même. Cette situation devrait perdurer tant que les taux directs resteront négatifs.

Une mise en œuvre stricte de la recommandation du CDF, par exemple au moyen de directives de contrôle des autorités de surveillance aux organes de révision, se ferait même en défaveur de l'institution supplétive LPP en augmentant le risque systémique de cette dernière. L'institution supplétive LPP est obligée de par la loi de récolter toutes les prestations de libre passage en déshérence ou qui ne peuvent être placées ailleurs (dans une institution de prévoyance ou de libre passage). Elle en récolte actuellement déjà de plus en plus, du fait de la situation défavorable sur le marché des taux d'intérêts. Elle se trouve donc, elle aussi, confrontée au besoin de devoir générer un rendement minimum tout en garantissant le capital.

#### **Beurteilung**

La recommandation n'a pas été mise en œuvre. Toutefois, elle est devenue caduque dans le contexte actuel des taux d'intérêts négatifs. Les conditions du marché n'incitent pas les banques à récolter ces avoirs de libre passage et encouragent de facto le but recherché par la recommandation.

La recommandation sera clôturée.

Une nouvelle analyse de la situation par le CDF devrait être envisagée ultérieurement, lorsque les taux d'intérêts redeviendront positifs et rendront ces avoirs à nouveau intéressants pour les banques. La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS) a indiqué au CDF qu'elle garde cette problématique à l'esprit.

## 2.4 Freizügigkeitsguthaben vor unverschuldetem Verlust schützen

### **Empfehlung 14471.004 (Priorität 2)**

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

### **Stellungnahme des BSV vom 11.1.2016**

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.

In der vom Volk abgelehnten Reform der Altersvorsorge 2020 wären neue Gründungsvorschriften für FZE enthalten gewesen, die nach Ansicht des BSV die Empfehlung der EFK erfüllt hätten. Das BSV weist allerdings darauf hin, dass die Absicherung von Kundenvermögen bei Bankinstituten nicht in der Kompetenz des BSV liegt. Da die Altersreform 2020 vom Volk abgelehnt wurde, war die Umsetzung der Empfehlung der EFK, wie sie vom BSV vorgesehen war, als nicht erfüllt zu betrachten.

Parallel zur Debatte der Altersreform 2020 hat der Nationalrat am 7. Dezember 2017 das Postulat 17.3634 der SGK-NR überwiesen. Darin enthalten war der Auftrag an den Bundesrat, zu prüfen, welche Verbesserungen durch eine Erhöhung der Einlagesicherung gemäss Bankengesetz möglich sind. Bisher war die Sicherung als Konkursprivileg auf 100 000 Franken beschränkt. Die Kommission hat in der Beratung die Idee einer Übernahme des Risikos durch den Sicherheitsfonds abgelehnt.

In seinem Bericht «Bessere Absicherung der Freizügigkeitsguthaben in Erfüllung des Postulates 17.3634 vom 6. Dezember 2019» kommt der Bundesrat zum Schluss, dass im Bankenkonzurs bei einer Aufhebung der Beschränkung des Konkursprivilegs der Nutzen überwiegen würde. Die Versicherten würden von einem umfassenden Konkursprivileg profitieren und zudem könnten damit bestehende praktische Probleme gelöst werden. Die Ausweitung der Einlagesicherung wäre für die Banken mit erheblich höheren Liquiditätskosten verbunden. Die Idee einer Übernahme des Risikos durch den Sicherheitsfonds wurde schon früher in der SGK-NR abgelehnt.

### **Beurteilung**

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass der Inhalt ihrer Empfehlung zwar nicht, wie vom BSV in seiner Stellungnahme in Aussicht gestellt, im Rahmen der Altersreform 2020, sondern mit dem Bericht des Bundesrats auf das Postulat 17.3634 umgesetzt wurde.

Die Empfehlung wird als erfolglos umgesetzt geschlossen.

Die EFK ist mit den Schlussfolgerungen des Berichts nicht einverstanden. Sie erachtet eine Ausweitung des Konkursprivilegs als ungenügend. Im Falle des Konkurses einer Bank und angesichts der begrenzten Anforderungen für Eigenmittel bei Banken besteht ein hohes Risiko, dass diese Kollokationsgarantie Versicherte nicht vor Verlust ihrer Freizügigkeitsguthaben schützt. In einem solchen Fall würde ein grosser Druck auf den Bund ausgeübt, die Opfer zu entschädigen, weil Freizügigkeitsguthaben als ein Zwangssparen für die 2. Säule zu betrachten wären.

## Anhang 1: Übersicht Umsetzung der Empfehlungen

Nr.	Empfehlung in PA 14771	Stellungnahme in PA 14771	Ergebnis und Antrag
1	Die EFK empfiehlt dem BSV, Massnahmen zu ergreifen, damit pensionskassenversicherte Arbeitnehmende beim Eintreten eines Freizügigkeitsfalls umfassend über die Existenz und den Verbleib ihrer Vorsorgeguthaben informiert werden.	Das BSV weist die Empfehlung teilweise zurück, wird aber eine Info-Broschüre vorbereiten.	Empfehlung umgesetzt
2	<u>Priorität A:</u> Die EFK empfiehlt dem BSV, Massnahmen zu prüfen, die sicherstellen, dass bestehende FZ-Guthaben reglementsconform in die PK eingebracht werden.	Das BSV akzeptiert die Empfehlung und wird im Rahmen der Revision der Modernisierung der Aufsicht Anpassungen vorschlagen.	Empfehlung erfolglos umgesetzt
3	Die EFK empfiehlt der OAK BV, die kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden und Revisionsstellen der Pensionskassen anzuweisen, bestehende Vereinbarungen zwischen den FZE und den PK zur Überweisung der FZ-Guthaben konsequent zu beanstanden.	Die OAK BV ist mit der Empfehlung einverstanden und wird anstelle von BSV-Mitteilungen neue Weisungen erlassen.	Empfehlung obsolet
4	Die EFK empfiehlt dem BSV zu prüfen, mit welchen Massnahmen FZ-Guthaben vor unverschuldetem Verlust im Konkursfall einer FZE geschützt werden können.	Das BSV betrachtet die Empfehlung im Hinblick auf die Altersreform 2020 als bereits erfüllt.	Empfehlung erfolglos umgesetzt
5	Die EFK empfiehlt der OAK BV, die steuerungsrelevanten Kennzahlen in der FZ festzulegen und statistisch zu erfassen.	Die OAK BV unterstützt grundsätzlich die Empfehlung, hat aber keine gesetzliche Grundlage für die Umsetzung.	Empfehlung bereits vor der Nachprüfung geschlossen (Code 18)

Legende: Umgesetzt: Empfehlung schliessen / nicht umgesetzt: Empfehlung begründet schliessen / nicht umgesetzt: Empfehlung nicht schliessen

## Anhang 2: Rechtsgrundlagen und Berichte

---

### Gesetze

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018), SR 614.0

---

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Januar 2019), SR 831.40

---

Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) vom 17. Dezember 1993 (Stand am 1. Oktober 2017), SR 831.42

---

### Vorstösse

---

17.3634 Postulat – Bessere Absicherung der Freizügigkeitsguthaben, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR, eingereicht am 31.08.2017, Stand der Beratungen: angenommen

---

18.3897 Motion – Kontaktlose Vermögen in der beruflichen Vorsorge verringern durch eine Vereinfachung des Geringfügigkeitsartikels, NR Gerhard Pfister, eingereicht 27.09.2018, Stand der Beratungen: Im Rat noch nicht behandelt

---

### Berichte des Bundesrates

---

Bundesrat (2019): Bessere Absicherung der Freizügigkeitsguthaben; Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3634, SGK-NR, 31. August 2017, 6. Dezember 2019, Bern

---

BSV (2019): Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge), Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisbericht), 28. August 2019, Bern

---

## Anhang 3: Abkürzungen

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CDF	Contrôle fédéral des finances
CHS	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FZE	Freizügigkeitseinrichtungen
FZ	Freizügigkeit in der 2. Säule
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
PK	Pensionskasse
SGK-NR	Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates

## Anhang 4: Interviews

11.09.2019	Directeur de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS, en allemand OAK BV)
22.10.2019	Leiterin Bereich Recht Berufliche Vorsorge und Fachspezialist Bereich Finanzierung Berufliche Vorsorge, Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL, BSV