

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.