

## **Botschaft**

### **zur Volksinitiative**

### **"für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge"**

vom 26. Juni 1991

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge" mit dem Antrag auf Zustimmung.

Noch in diesem Jahr werden wir Ihnen mit einer Botschaft eine Revision der Bestimmungen über die Freizügigkeit im Obligationenrecht und im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) beantragen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

Am 7. Juli 1989 reichte der Schweiz. Kaufmännische Verband die Volksinitiative "für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge" mit 121 699 Unterschriften ein.

Die Initiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gekleidet und gibt neben der allgemeinen Zielrichtung der Verbesserung der Freizügigkeit (Ziff. I) auch Richtlinien vor, die bei der Revision der einzelnen bundesrechtlichen Erlasse zu berücksichtigen sind (Ziff. II):

Sämtliche Einrichtungen und Träger der beruflichen Vorsorge, welche reglementarisch oder vertraglich Leistungen erbringen, sollen - allenfalls nach einer kurzen gesetzlichen Übergangsfrist - den Arbeitnehmern bei Beendigung aller bestehenden und künftigen Arbeitsverhältnisse volle Freizügigkeit gewähren.

Bei Beendigung des Vorsorgeverhältnisses ist dem Arbeitnehmer somit der Wert des bis dahin erworbenen Vorsorgeschatzes ungeschmälert mitzugeben. Dieser entspricht bei Spareinrichtungen dem Sparguthaben und bei Versicherungseinrichtungen einem nach anerkannten Regeln der Versicherungsmathematik zu errechnenden und von der Anzahl der geleisteten und der eingekauften Beitragsjahre abhängigen Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes; er wird mit einem im Gesetz festgelegten Zins berechnet. Weiter hat die Vorsorgeeinrichtung die Einkaufssumme analog der Austrittsleistung zu berechnen. Diese Berechnungen müssen für den Versicherten nachvollziehbar sein und zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen funktionieren.

Der Bundesrat beantragt, diese Initiative abzulehnen. Eine Regelung der Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge auf Verfassungsebene wäre unangemessen, da der Bund für den von der Initiative anvisierten Bereich bereits zuständig ist (Art. 34<sup>quater</sup> und 64 BV). Auch sollte in diesem Bereich die Verfassung dem Gesetzgeber nicht genaue Richtlinien vorgeben, die seinen Spielraum bei der Ausarbeitung von Gesetzen unnötig einschränken.

Die Regierungsrichtlinien dieser Legislaturperiode sehen eine Neuregelung der Frage der Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge vor. Anfangs dieses Jahres eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Vernehmlassung zu einem Gesetzesentwurf über die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge. Die Gesetzgebungsarbeiten werden mit der Auswertung der eingereichten Stellungnahmen fortgesetzt. Den Anliegen der Initianten, denen wir weitgehend zustimmen, kann im Rahmen dieser Arbeiten Rechnung getragen werden. Der von den Initianten vorgeschlagene Weg über eine Verfassungsänderung würde das laufende Gesetzgebungsverfahren verzögern, statt beschleunigen. Auch aus diesen Überlegungen lehnt der Bundesrat die Volksinitiative ab.

Da die Initiative in die Form einer allgemeinen Anregung gekleidet ist, kann ihr kein Gegenvorschlag - weder direkt, noch indirekt - gegenüber gestellt werden.

---

# Botschaft

## 1 Formelles

### 11 Wortlaut der Initiative

Am 7. Juli 1989 reichte der Schweizerische Kaufmännische Verband fristgerecht die Volksinitiative "für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge" ein (BBl 1988 III 712, 1989 III 149). Sie lautet wie folgt:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 68 ff., folgendes Begehren in Form einer allgemeinen Anregung:

- I. Alle Einrichtungen und Träger der beruflichen Vorsorge, welche reglementarische oder vertragliche Leistungen erbringen, haben dem Versicherten bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses volle Freizügigkeit zu gewähren.
- II. Dabei sind folgende Richtlinien zu beachten:
  - a. Volle Freizügigkeit bedeutet, dass bei Beendigung des Vorsorgeverhältnisses, ohne das Auslösen der ordentlichen Versicherungsleistungen, der Wert des bisher erworbenen Vorsorgeschutzes dem Versicherten vollständig weitergegeben wird.
  - b. Die Höhe der Freizügigkeitsleistung entspricht mindestens:
    1. bei Spareinrichtungen dem gesamten Sparguthaben des Versicherten. Dieses umfasst sämtliche aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberquellen (auch Finanzierungs-Stiftungen usw.) geäufteten und verzinsten kapitalbildenden Beiträge, einschliesslich Einkäufe, Nachzahlungen und eingebrachte Freizügigkeitsleistungen. Die Gesetzgebung regelt die Verzinsung.
    2. bei Versicherungseinrichtungen dem aufgrund anerkannter Grundlagen errechneten Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschutzes. Die Berechnung der Freizügigkeitsleistung hat vom Leistungsziel aller versprochenen Altersleistungen und von der Anzahl der geleisteten und eingekauften Beitragsjahre auszugehen. Innerhalb derselben Versicherungseinrichtung muss die Austrittsleistung analog der Einkaufssumme berechnet werden. Aus früheren Vorsorgeverhältnissen eingebrachte und nicht für den Einkauf benötigte Freizügigkeitsleistungen sind verzinst wieder herauszugeben. Die Gesetzgebung regelt die Verzinsung.
  - c. Volle Freizügigkeit soll grundsätzlich zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen gegenseitig funktionieren.
  - d. Die Berechnung der Freizügigkeitsleistung soll möglichst einfach, klar und für den Versicherten nachvollziehbar sein.
  - e. Mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen gilt der Grundsatz der vollen Freizügigkeit für alle bestehenden und später abgeschlossenen Vorsorgeverhältnisse. Der Gesetzgeber kann eine kurze Übergangsfrist festlegen.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

### 12 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 17. August 1989 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 121'699 gültige Unterschriften aufweise und damit formell zustande gekommen sei (BBl 1989 III 149).

## 13 **Behandlung der Initiative**

Die Initiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gestellt. Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räten eine Botschaft über die Volksinitiative spätestens 24 Monate nach deren Einreichung zu unterbreiten (Art. 74 BPR i.V.m. Art. 29 Abs. 1 GVG). Diese Frist läuft am 7. Juli 1991 ab.

Nach Ablauf dieser Frist hat die Bundesversammlung ein Jahr Zeit, darüber Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht (Art. 74 BPR i.V.m. Art. 26 Abs. 1 GVG).

Stimmen die eidgenössischen Räte der Initiative zu, so haben sie die Partialrevision der Bundesverfassung im Sinne der Initianten auszuarbeiten und sie anschliessend Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen (Art. 121 Abs. 5 BV; Art. 74 BPR i.V.m. Art. 26 Abs. 2 GVG). Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so hat sie diese dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 121 Abs. 5 BV; Art. 74 BPR i.V.m. Art. 26 Abs. 3 GVG).

Da es sich um eine in die Form der allgemeinen Anregung gekleidete Initiative handelt, haben die eidgenössischen Räte - anders als bei einer Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs - nicht die Möglichkeit, dem Volksbegehren einen Gegenentwurf gegenüberzustellen (Art. 121 Abs. 5 und 6 BV)<sup>\*)</sup>.

## 2 **Gültigkeit**

### 21 **Einheit der Form**

Eine Initiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV); Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 BPR).

Die vorliegende Initiative ist ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung gestellt. Damit ist die Einheit der Form gewahrt.

### 22 **Einheit der Materie**

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die vorliegende Initiative enthält zuerst die allgemeine Zielrichtung im Hinblick auf eine Verbesserung der Freizügigkeit (Ziff. I). Weiter gibt sie die Richtlinien vor, die bei der

<sup>\*)</sup>Die Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft.

Revision der einzelnen bundesrechtlichen Erlasse im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels zu berücksichtigen sind (Ziff. II). Sie lässt damit der konkreten Ausgestaltung des Grundsatzes nur einen relativ engen Spielraum.

Die Initiative behandelt ein einziges Thema<sup>2)</sup>, die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge. Mit ihren Richtlinien in bezug auf die Konkretisierung der Erhaltung des Vorsorgeschatzes geht sie von einer ganzheitlichen Regelung der Freizügigkeitsproblematik aus. Diese ganzheitliche Betrachtung der Schwierigkeiten beim Arbeitsplatzwechsel in bezug auf die Erhaltung des Vorsorgeschatzes erfüllt die Voraussetzung des sachlichen Zusammenhangs der einzelnen Teile der Initiative: Das Ziel, die Erhaltung des Vorsorgeschatzes, wird durch die Richtlinien konkretisiert<sup>3)</sup>.

### **23 Bedeutung der Erläuterungen auf dem Unterschriftenbogen, insbesondere der Ausführungen über die Berechnung der Freizügigkeitsleistung**

Eine Initiative, die in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten ist, bringt nur einen Wunsch zum Ausdruck, nämlich einen bestimmten Artikel der Bundesverfassung zu erlassen, aufzuheben oder zu revidieren (Art. 121 Abs. 2 BV). Folgt das Parlament oder das Volk diesem Wunsch, muss von den eidgenössischen Räten ein Verfassungstext im Sinne der Initianten ausformuliert werden (Art. 121 Abs. 5 BV).

Die Initiative muss aus sich selbst verständlich sein und aus sich selbst ausgelegt werden können. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist es zwar möglich, Unvollkommenheiten des Initiativtextes zu korrigieren und den im Text zum Ausdruck gebrachten Willen der Initianten zu vervollständigen<sup>4)</sup>. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten können dabei berücksichtigt werden, doch ist dem subjektiven Willen der Initianten untergeordnete Bedeutung beizumessen<sup>5)</sup>.

Der Text der vorliegenden Initiative hält fest, wie die Freizügigkeitsleistung zu bemessen ist, wenn der Arbeitnehmer die Vorsorgeeinrichtung verlässt. Er sieht eine unterschiedliche Regelung für Spar- und Versicherungseinrichtungen vor. Da der Text der Initiative und die auf dem Unterschriftenbogen aufgeführten Beispiele nicht übereinstimmen, gab in Fachkreisen die Berechnung der Freizügigkeitsleistung in der Versicherungseinrichtung heftig zu diskutieren<sup>6)</sup>; die Berechnung der Freizügigkeitsleistung bei den Spareinrichtungen blieb hingegen unbestritten.

Nach dem Text der Initiative entspricht die Freizügigkeitsleistung bei Versicherungseinrichtungen dem Barwert des bis zum Austritt erworbenen Vorsorgeschatzes. Dabei ist der Barwert aufgrund anerkannter Regeln der Versicherungsmathematik zu berechnen, vom Leistungsziel aller versprochenen Altersleistungen auszugehen und schliesslich die Zahl der geleisteten sowie eingekauften Beitragsjahre zu berücksichtigen.

Dieser Text ist in sich verständlich; einzelne Punkte wären vielleicht noch zu präzisieren<sup>7)</sup>, was aber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nachgeholt werden kann. Die auf dem Initiativbogen gegebenen Beispiele sind zur Erläuterung des Initiativtextes nicht nötig; sie sind gar irreführend, da sie die Freizügigkeitsleistung anders umschreiben<sup>8)</sup>.

Von Gesetzes wegen unterstützen die Stimmberechtigten mit ihrer Unterschrift ausschliesslich den Initiativtext und nicht irgendwelche Erläuterungen (Art. 68, 69 und 72 BPR). Aufrufe und erläuternde Texte zur Unterschriftenliste sind daher formfrei und entfalten keinen verbindlichen Charakter; sie können während der Unterschriftensammlung auch beliebig ausgewechselt werden.

Die Fiktion, dass ordnungsgemäss publizierte Gesetze auch allgemein bekannt sind, erheischt demnach, dass die Unterschriften ausschliesslich als Unterstützung des Initiativtextes, der die gesetzlichen Formvorschriften erfüllt, zu interpretieren sind (Art. 68, 69 und 72 BPR).

Es kann auch nicht behauptet werden, die Initiative sei dank der irreführenden Beispiele zustande gekommen. Rechenbeispiele sind zur Erläuterung eines Initiativtextes über die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge nicht nötig. Der Wunsch der Arbeitnehmer und vieler Arbeitgeber nach einer verbesserten Freizügigkeit und einer unbehinderten Mobilität ist gegenwärtig derart gross, dass eine jede Initiative - unabhängig vom Text und von Beispielen - in kurzer Zeit von vielen Bürgern unterzeichnet und zustande kommen würde.

Aus diesen Erwägungen erweisen sich die auf dem Unterschriftenbogen gegebenen Beispiele als belanglos; sie haben keinen Einfluss auf den Initiativtext, der in sich verständlich ist, noch haben sie das Zustandekommen der Initiative beeinflusst.

### **3 Entstehung und Ziele der Initiative, Motive der Initianten**

#### **31 Entstehung der Initiative**

Die Volksinitiative "für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge" wurde am 11. Oktober 1988 vom Schweizerischen Kaufmännischen Verband zur Unterschriftensammlung gestartet (BBl 1988 III 712 ff.). Dem Patronatskomitee gehörten der Schweiz. Gewerkschaftsbund, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz, der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe, die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, der Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer, der Schweiz. Bankpersonalverband, der Schweiz. Lehrerverein, der Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals der Schweiz, der Verband Schweiz. Polizei-Beamter, der Schweiz. Verband evangelischer Arbeitnehmer, der Verband der Mittelbauvereinigung an Schweiz. Hochschulen, der Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger und der Schweiz. Militärpersonalverband an.

Nach 9monatiger Sammelfrist reichten die Arbeitnehmervverbände die Initiative am 7. Juli 1989 mit 121 699 gültigen Unterschriften ein (BBl 1989 III 149).

## 32 Ziele der Initiative

Die Initiative enthält einen Grundsatz und Richtlinien, welche der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung eines späteren Gesetzes zu erfüllen hat.

In Ziffer I der Initiative wird vom Grundsatz ausgegangen, dass sämtliche Einrichtungen und Träger der beruflichen Vorsorge, die reglementarische oder vertragliche Leistungen in Aussicht stellen, dem Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses volle Freizügigkeit zu gewähren haben.

Nach den Richtlinien der Initiative ist unter voller Freizügigkeit die ungeschmälerete Mitgabe desjenigen Vorsorgeschatzes zu verstehen, der bis zum Ausscheiden aus der Vorsorgeeinrichtung erworben worden ist. Bei Spareinrichtungen bemisst sich dieser Wert aufgrund des Sparguthabens, das mit Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberbeiträgen geöffnet wird. Bei Versicherungseinrichtungen ist auf den Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes abzustellen: Der Barwert ist dabei nach anerkannten Regeln der Versicherungsmathematik zu berechnen, und es ist von den Altersleistungen auszugehen, die mit den geleisteten und den eingekauften Beitragsjahren erworben werden können.

Die Richtlinien enthalten noch zwei wesentliche Elemente: Ein künftiges Gesetz soll festlegen, welcher Zinssatz zur Berechnung der Freizügigkeitsleistung anzuwenden ist, und bestimmen, dass die Einkaufssumme analog der Austrittsleistung zu berechnen ist.

Im übrigen soll die Berechnung der Freizügigkeitsleistung für den Versicherten durchschaubar sein.

Volle Freizügigkeit soll grundsätzlich zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen funktionieren, und von der neuen Regelung sollen alle bestehenden und künftigen Vorsorgeverhältnisse sofort - allenfalls nach einer kurzen gesetzlichen Übergangsfrist - erfasst werden.

## 33 Motive der Initianten<sup>9)</sup>

Die Initianten gehen davon aus, dass jedes Jahr jeder siebte Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz wechselte und dass die meisten dabei eine Menge Geld verlören. Die "goldenen Fesseln", das heisst die nicht freigegebenen Arbeitgeberbeiträge, seien eine schreiende Ungerechtigkeit. Die volle Freizügigkeit werde nach geltendem Recht erst nach 30jähriger Zugehörigkeit zur Pensionskasse gewährt.

Bereits anlässlich der Volksabstimmung von 1972 über das Drei-Säulen-Prinzip und erst recht während der späteren Entstehungsphase des BVG sei schon offenkundig gewesen, dass die Freizügigkeitsregelung im Obligationenrecht den Ansprüchen nicht mehr zu genügen vermöge. Darunter hätten die Angestellten am meisten zu leiden. Es sei daher nicht verwunderlich, wenn die am stärksten betroffene Gruppe diese Initiative lanciert habe. Im übrigen sei 1984 bei der Verabschiedung des BVG in den eidgenössischen Räte-

ten versprochen worden, das zugestandenermassen ungelöste Freizügigkeitsproblem raschmöglichst zu lösen.

Weiter habe das BVG eine komplizierte Freizügigkeitsberechnung eingeführt, welche das allgemeine Unbehagen in der Freizügigkeitsfrage auf den administrativen Bereich ausgedehnt und auch nicht zum besseren Verständnis des Systems der Freizügigkeit beigetragen habe.

Schliesslich verhindere die fehlende Freizügigkeit die Mobilität der Arbeitnehmer, was der Wirtschaft abträglich sei.

Die Initiative sei vor allem aus zwei Gründen dringend nötig. Zum einen sei es nicht haltbar, mit der Lösung der Freizügigkeitsfrage bis zur Revision des BVG zuzuwarten. Dies habe zwar der Bundesrat erkannt, doch sei das ganze noch mehr zu beschleunigen. Im weitem solle die Freizügigkeitsleistung nicht nur verbessert, sondern es solle vielmehr volle Freizügigkeit angestrebt werden. Aus dem Stellenwechsel dürfe weder die alte, noch die neue Vorsorgeeinrichtung, noch der Vorsorgenehmer Gewinne oder Verluste erleiden, und sofern weiterhin gleiche Leistungen und gleicher Lohn versichert würden, dürfe der Freizügigkeitsfall keine Schmälerung der Altersleistung bewirken.

#### **4 Würdigung der Initiative durch den Bundesrat**

##### **41 Würdigung von Inhalt und Ziel**

##### **411 Das grundsätzliche Anliegen der vollen Freizügigkeit**

Nach Ziffer I der Volksinitiative ist dem Arbeitnehmer, der die Stelle verlässt, volle Freizügigkeit zu gewähren. Das bedeutet nach der ersten Richtlinie, dass dem Vorsorgenehmer der Wert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes vollständig mitzugeben ist.

Wir teilen diese Auffassung der Initianten: Der Wechsel der Pensionskasse darf nicht zu einem Verlust am bisher aufgebauten Vorsorgeschatz führen. Eine wesentliche Voraussetzung hiefür ist, dass jede Vorsorgeeinrichtung ihre Eintritts- und ihre Austrittsleistung gleich berechnet. Die Initianten verlangen dies in den Richtlinien (vgl. Ziff. II Bst. b und Ziff. 2 dritter Satz) und stellen damit sicher, dass der Vorsorgenehmer, welcher die Vorsorgeeinrichtung verlässt und am gleichen Tag wieder eintritt, weder etwas nachzahlen muss, noch etwas gewinnen kann; die mitgegebene Freizügigkeitsleistung reicht dadurch bei der gleichen Vorsorgeeinrichtung für den Einkauf in die gleichen Leistungen aus.

Mit dem Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge, der Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bildete, ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement noch einen Schritt weiter gegangen: Die Austritts- und die Eintrittsleistung ist je nach der Art der Bemessung der künftigen Leistungen (Beitrags- oder Leistungsprimat) unterschiedlich zu berechnen, innerhalb des gleichen Typus der Vorsorgeeinrichtungen jedoch nach der



gleichen Formel zu bewerten. Dadurch wird auf die unterschiedliche Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen Rücksicht genommen, aber vermieden, dass jede Vorsorgeeinrichtung das mitgeben und das verlangen kann, was sie aufgrund ihrer spezifischen Finanzierung für gut und verkraftbar hält.

#### **412 Die Berechnung der Freizügigkeitsleistung**

Nach den Initianten ist zwischen Spareinrichtungen und Versicherungseinrichtungen zu unterscheiden, und für jede Art der Einrichtung ist eine besondere Form der Berechnung der Freizügigkeitsleistung vorzusehen.

Spareinrichtungen haben dem Züger das gesamte Sparguthaben mitzugeben. Dies ist allseits unbestritten.

Bei Versicherungseinrichtungen ist nach dem Willen der Initianten auf den Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes abzustellen, und bei der Berechnung der Freizügigkeitsleistung ist vom Leistungsziel aller versprochenen Altersleistungen auszugehen.

Ein Verfahren, das auf den Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes abstellt, ist ein taugliches Vorgehen<sup>10)</sup>. Bei der Berechnung des Barwerts wird von den versprochenen Altersleistungen ausgegangen. Dies führt zu einer einheitlichen Berechnungsbasis, die unberücksichtigt lässt, ob für die Risiken Tod und Invalidität ein Deckungskapital gebildet wird oder nicht. Damit wird an die heutige Lehre der Versicherungsmathematik angeknüpft: Die Risiken Tod und Invalidität werden im Rentenwert-Umlageverfahren finanziert und ein Deckungskapital wird nur in dem Ausmass gebildet, als während des laufenden Jahres theoretisch anfallende Neurenten zu finanzieren sind.

Zwar findet sich in der Praxis zur Finanzierung von Leistungen im Invaliditäts- und Todesfall das Rentenwert-Umlageverfahren wie das Kapitaldeckungsverfahren, doch zunehmend wenden die *Vorsorgeeinrichtungen* das Rentenwert-Umlageverfahren an. Dadurch bezieht sich der Begriff "versprochene Leistungen" in immer mehr Vorsorgeeinrichtungen nur noch auf die deckungskapitalbildenden Altersleistungen<sup>11)</sup>. Wird also die Berechnung des Barwerts auf die Altersleistungen beschränkt, so wird lediglich der Wechsel zur neuzeitlicheren Finanzierung beschleunigt. Eine solche Leitplanke zur Berechnung der Freizügigkeitsleistung hätte deshalb nur für beschränkte Zeit ihre Bedeutung. Auch ohne diese Leitplanke wird der Druck auf dem Arbeitsmarkt je länger je mehr für eine einheitliche Berechnungsbasis sorgen, weil die Arbeitnehmer immer weniger gewillt sein werden, für die Risiken Tod und Invalidität Einkaufssummen zu leisten.

Weiter verlangen die Initianten, dass der Gesetzgeber die Verzinsung regle. In der Tat ist der Zinsfuss eine wichtige Grösse zur Bestimmung der Barwerte. Der Anspruch des Vorsorgenehmers bezieht sich auf eine künftige Leistung, die im Zeitpunkt des Austritts bewertet werden müssen. Daher ist der Einfluss des verwendeten technischen Zinsfusses um so grösser, je länger die zu betrachtende Frist zwischen Austritt und Pensionierung ist<sup>12)</sup>.

### **413 Regelungsbedarf für weitere Anliegen**

Die Initianten sehen die Lösung der Freizügigkeitsproblematik nicht in einer blossen Verbesserung der Austrittsleistung. Der Initiativtext geht in verschiedenen Punkten darüber hinaus.

So wird verlangt, dass eine in eine Versicherungseinrichtung eingebrachte Austrittsleistung, soweit sie nicht für den Einkauf verwendet werden kann, bei Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung dem Züger verzinst mitgegeben werden soll (Ziff. II Bst. b und Ziff. 2 vierter Satz). Diese Regelung erachten wir, in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht<sup>13)</sup>, als zu starr. Derartige Überschüsse sollte der Vorsorgenehmer unter anderem zur Verbesserung seiner Leistungen einsetzen können, vor allem im Zusammenhang mit Leistungserhöhungen, die bei einer Anpassung des versicherten Verdienstes an höhere Löhne entstehen.

Nach dem Text der Initiative ist - wie wir bereits unter Ziffer 411 gesehen haben - innerhalb der Vorsorgeeinrichtung die Eintrittsleistung analog der Austrittsleistung zu berechnen (Ziff. II Bst. b und Ziff. 2 dritter Satz).

In einer weiteren Richtlinie verlangen die Initianten, dass die volle Freizügigkeit zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen gegenseitig funktioniere (Ziff. II Bst. c).

Diese Richtlinie muss auf Gesetzesstufe konkretisiert werden. Sie zielt darauf ab, dass der Arbeitnehmer problemlos von einer Vorsorgeeinrichtung zu einer andern wechseln kann, ohne dass sein Vorsorgeschutz an Qualität und Substanz verliert. Damit setzt sie beim Überführen des Vorsorgeschatzes von einer Vorsorgeeinrichtung zu einer andern an. Beim Auflösen des Vorsorgevertrags und beim Eintritt in ein neues Vorsorgeverhältnis stellen sich verschiedene rechtliche Fragen, die gelöst werden müssen, wenn erreicht werden will, dass der Vorsorgeschatz in seiner Qualität und in seiner Substanz erhalten wird; dies trifft in bezug auf den Beginn und das Ende des Vorsorgeschatzes, auf den gesundheitlichen Vorbehalt, auf die Karenzfristen und die Anrechnung von Fehlbeiträgen zu.

Würden diese wichtigen Fragen und ähnliche Probleme nicht geregelt, müssten sie von den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen selber gelöst werden. Dies hätte zur Konsequenz, dass die "Erhaltung des Vorsorgeschatzes" von Vorsorgeeinrichtung zu Vorsorgeeinrichtung unterschiedlich ausfallen könnte und dass der reibungslose Übertritt nicht garantiert wäre.

### **414 Die Forderung nach einer schnellen Realisierung der vollen Freizügigkeit**

Die Initianten haben ein Begehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt und möchten damit den Gesetzgeber anhalten, seine Gesetzgebungsarbeiten zu beschleunigen.

Mit der Initiative wird eine Änderung der Bundesverfassung verlangt und durch die Wahl der Form der allgemeinen Anregung wird ein zweistufiges Verfahren eingeleitet (Art. 121 Abs. 1-5 BV). Stimmen die eidgenössischen Räte oder das Volk dem Begeh-

ren zu, muss ein Vorschlag zur Änderung der Verfassung ausgearbeitet werden. Die Ausformulierung dieser Verfassungsänderung müsste "unverzüglich" an die Hand genommen werden (Art. 26 Abs. 6 GVG). Weitere Vorschriften kennt unsere Gesetzgebung nicht; eine Behandlungsfrist ist weder dem Bundesrat noch dem Parlament auferlegt. Damit ist völlig offen, wann Volk und Ständen eine Verfassungsänderung unterbreitet wird.

Wir sind daher der Auffassung, dass das Ziel der beschleunigten Behandlung mit einer Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nicht erreicht werden kann. Das Verfahren, das allenfalls zwei Volksabstimmungen nötig macht, geht auch bei Anerkennung des Problems und einer beschleunigten Behandlung lange.

Davon abgesehen, greift diese Initiative in ein laufendes Gesetzgebungsverfahren ein. Schon am 12. Februar 1988, also vor den ersten Schritten der Initianten zur Ergreifung des Volksbegehrens, hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Mit diesem Vorgehen wurde die Revision der obligationenrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit von der Revision des BVG losgelöst. Die Revision der Artikel 33I ff. OR ist in den Regierungsrichtlinien dieser Legislaturperiode vorgesehen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat am 7. Januar 1991 den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zur Stellungnahme bis Ende März 1991 unterbreitet; ein Gesetzesentwurf muss bis Ende 1991 vorliegen. Wenn zuerst über die Initiative abgestimmt werden muss, wird das laufende Gesetzgebungsverfahren gebremst statt beschleunigt.

## 42 Würdigung der Form

Bereits im vorhergehenden Abschnitt haben wir deutlich gemacht, dass die Initiative in ihrer Form kaum geeignet ist, innert nützlicher Frist eine volle Freizügigkeit zu bewirken.

Die Initiative ist aber auch als solche abzulehnen. Die gegenwärtige Freizügigkeitsordnung stützt sich auf die Artikel 34<sup>quater</sup> und 64 der Bundesverfassung. Der Bund braucht keine zusätzlichen Kompetenzen.

Die in der Volksinitiative enthaltenen Richtlinien sind in gewissem Sinne "Leitplanken" für den Gesetzgeber. Sie enthalten das Abstellen auf den Barwert, die Art der Berechnung der Freizügigkeitsleistungen in den verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen sowie die dabei zu erfüllenden Anforderungen und schliesslich die Forderung auf ein gegenseitiges Funktionieren.

Die Art der Berechnung der Freizügigkeitsleistung in den einzelnen Typen von Vorsorgeeinrichtungen ist auf Gesetzesstufe geregelt. Nun sollen die bei der Berechnung der Freizügigkeitsleistung zu berücksichtigenden Elemente auf Verfassungsstufe erwähnt werden. Gerade das Abstellen auf den Barwert bei der Berechnung der Freizügigkeitsleistungen zeigt aber, wie problematisch solche Leitplanken in der Verfassung sein können. Bis anhin wurde der Berechnung der Freizügigkeitsleistung das Deckungskapital

zugrunde gelegt. Wäre dies als Grundsatz in der Verfassung festgehalten, müsste nun der beschwerliche Weg der Verfassungsänderung besritten werden.

Dies zeigt aufs Deutlichste, dass die gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht mit weiteren Einschränkungen angereichert werden sollten. Die gleichen Überlegungen gelten auch für die übrigen Leitplanken.

Gerade im Bereich des Abschliessens und Auflörens von Vorsorgeverträgen und der damit verbundenen Problematik der Bewertung von erworbenen Leistungsansprüchen sollte dem Gesetzgeber punkto Regelungsumfang und Eingriffstiefe beträchtlicher Spielraum belassen werden. Die Frage der vollen Freizügigkeit bleibt bei der Vielfalt von Vorsorgeeinrichtungen und der unterschiedlichen Finanzierung der Leistungen eine Optimierungsfrage. Je nach künftiger Entwicklung der beruflichen Vorsorge stellt sich diese Frage aus anderer Sicht. Leitplanken auf Verfassungsstufe würden hier die Entwicklung hindern.

Aus all diesen Überlegungen halten wir Eckpfeiler und Leitplanken für den Gesetzgeber als nicht verfassungswürdig.

### **43 Zusammenfassende Beurteilung**

Wir anerkennen die Zielrichtung der Initiative und sind ihr gegenüber positiv eingestellt, was wir mit der Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens zu einem Gesetzesentwurf über die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge bereits belegt haben.

Inhaltlich können wir der Initiative weitgehend zustimmen.

Hingegen erachten wir es als unangebracht, all die vorgeschlagenen Richtlinien in die Verfassung aufzunehmen. Insbesondere wehren wir uns dagegen, dass Vorschriften über die Berechnung der Freizügigkeitsleistung in der Verfassung verankert werden. Sie gehören - wie die Regelung über die Verwendung der nicht für den Einkauf benötigten Freizügigkeitsleistungen und die Bestimmung über die Verzinsung - auf Gesetzesstufe.

Wir lehnen daher eine Änderung der Verfassung ab. Die Anliegen der Initianten sind nicht verfassungswürdig. Sie lassen sich ohne Aenderung der Verfassung auf Gesetzesstufe realisieren.

Schliesslich greift die Initiative in ein laufendes Gesetzgebungsverfahren ein; sie hemmt es, statt es zu beschleunigen.

## Anmerkungen

- 1) Wildhaber L., Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Bern/Zürich, Juni 1988, Art. 121/122 BV, RZ 152, lässt zwar einen Gegenentwurf zu. Voraussetzung ist allerdings, dass das Volk die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung entgegen den Empfehlungen der eidgenössischen Räte angenommen hat und dass sich das Parlament deshalb gezwungen sieht, eine Vorlage im Sinne des Volksbeschlusses auszuarbeiten. Demnach ist auch bei Wildhaber ein Gegenentwurf erst in der *Ausführungsphase* und nicht im jetzigen Stadium möglich.
- 2) Vgl. Wildhaber, (Anm. 1) Art. 121/122 BV, RZ 105.
- 3) Vgl. Wildhaber, (Anm. 1) Art. 121/122 BV, RZ 110.
- 4) BGE 105 Ia 366.
- 5) BGE 111 Ia 305 E. 4, 105 Ia 154 E. 3a a.E., 105 Ia 366 E. 4.
- 6) Vgl. Baumann R./Christe P., Stellungnahme zu den Rechnungsbeispielen der Freizügigkeitsinitiative, in: Schweizer Personalvorsorge 1989 201 ff.; Wechsler M./Ern B./Hollenweger G., Die SKV-Initiative für volle Freizügigkeit, in: Schweizer Personalvorsorge 1989 308 ff.; Gysin W., Zur SKV-Initiative für volle Freizügigkeit, in: Schweizer Personalvorsorge 1989 397 ff.
- 7) Baumann/Christe, (Anm. 6) 201, betrachten den Initiativtext als auslegungsbedürftig: Der erworbene Vorsorgeschutz könne als Teil der im Zeitpunkt der Fälligkeit der Freizügigkeitsleistung effektiv versicherten Altersleistung betrachtet werden, der sich aufgrund des Verhältnisses der bereits zurückgelegten Versicherungsjahre zu den ab dem Beginn der Versicherung bis zum Rücktritt erreichbaren Versicherungsjahre bestimmt.  
Chuard C., Freizügigkeitsmodelle im Test, in: Schweizer Personalvorsorge 1990 45, musste für seinen Vergleich die Freizügigkeitsleistung im Initiativ-Text ebenfalls präzisieren: Er bezeichnete sie "als Barwert aufgrund der geleisteten und eingekauften Beitragsjahre erworbenen Altersleistungen".
- 8) Den Rechenbeispielen auf dem Unterschriftenbogen wird nicht der Barwert sondern der Endwert der erworbenen Altersleistungen zugrunde gelegt. Vgl. Chuard, (Anm. 7) 45.
- 9) Vgl. insbesondere Weber M., Schluss mit Treueprämien, in: Schweizer Handelszeitung vom 18. Mai 1989, 61; Hollenweger G./Ern B./Wechsler M., Realisierung der vollen Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 1989, 15.
- 10) Vgl. Schweizerische Vereinigung der Versicherungsmathematiker, Arbeitsgruppe Freizügigkeit, Beurteilung von vorgeschlagenen Modellen zur Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge aus versicherungstechnischer Sicht, Basel, August 1990, 40.
- 11) Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Freizügigkeit, August 1990, Bern 1991, 56 f.
- 12) Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Freizügigkeit, (Anm. 11) 57f. und die dort gezeigten Beispiele.
- 13) BGE 115 V 103 f.

# Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge»

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Prüfung der am 7. Juli 1989<sup>1)</sup> eingereichten Volksinitiative «für eine volle  
Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge»,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1991<sup>2)</sup>,  
*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1)</sup> Die Volksinitiative vom 7. Juli 1989 «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge» wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2)</sup> Die Volksinitiative lautet:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 68 ff., folgendes Begehren in Form einer allgemeinen Anregung:

I. Alle Einrichtungen und Träger der beruflichen Vorsorge, welche reglementarische oder vertragliche Leistungen erbringen, haben dem Versicherten bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses volle Freizügigkeit zu gewähren.

II. Dabei sind folgende Richtlinien zu beachten:

- a. Volle Freizügigkeit bedeutet, dass bei Beendigung des Vorsorgeverhältnisses, ohne das Auslösen der ordentlichen Versicherungsleistungen, der Wert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes dem Versicherten vollständig weitergegeben wird.
- b. Die Höhe der Freizügigkeitsleistung entspricht mindestens:
  1. bei Spareinrichtungen dem gesamten Sparguthaben des Versicherten. Dieses umfasst sämtliche aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberquellen (auch Finanzierungs-Stiftungen usw.) geäußneten und verzinsten kapitalbildenden Beiträge, einschliesslich Einkäufe, Nachzahlungen und eingebrachte Freizügigkeitsleistungen. Die Gesetzgebung regelt die Verzinsung.
  2. bei Versicherungseinrichtungen dem aufgrund anerkannter Grundlagen errechneten Barwert des bisher erworbenen Vorsorgeschatzes. Die Berechnung der Freizügigkeitsleistung hat vom Leistungsziel aller versprochenen Altersleistungen und

<sup>1)</sup> BBl 1989 III 149

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 841

von der Anzahl der geleisteten und eingekauften Beitragsjahre auszugehen. Innerhalb derselben Versicherungseinrichtung muss die Austrittsleistung analog der Einkaufssumme berechnet werden. Aus früheren Vorsorgeverhältnissen eingebrachte und nicht für den Einkauf benötigte Freizügigkeitsleistungen sind verzinst wieder herauszugeben. Die Gesetzgebung regelt die Verzinsung.

- c. Volle Freizügigkeit soll grundsätzlich zwischen allen Vorsorgeeinrichtungen gegenseitig funktionieren.
- d. Die Berechnung der Freizügigkeitsleistung soll möglichst einfach, klar und für den Versicherten nachvollziehbar sein.
- e. Mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen gilt der Grundsatz der vollen Freizügigkeit für alle bestehenden und später abgeschlossenen Vorsorgeverhältnisse. Der Gesetzgeber kann eine kurze Übergangsfrist festlegen.

## **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

4777

## **Botschaft zur Volksinitiative "für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge" vom 26. Juni 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.08.1991
Date	
Data	
Seite	841-855
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 915

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.