



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Alters- und Hinterlassenenvorsorge

**Prüfung eventueller Lösungen im Hinblick auf eine Verbesserung
der Unterstellung von Arbeitnehmenden in atypischen
Arbeitsverhältnissen unter die obligatorische berufliche Vorsorge
gemäss Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG**

Bericht des BSV vom 11. März 2008

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Atypische Beschäftigung im geltenden Recht	4
2.1	Was ist unter „Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG zu verstehen?.....	4
2.2	Atypische Beschäftigung in Zahlen.....	4
2.2.1	<i>Atypische Beschäftigungsformen und prekäre Arbeitsverhältnisse.....</i>	<i>4</i>
2.2.2	<i>Zunahme der atypischen Beschäftigungsformen</i>	<i>5</i>
2.3	Nicht berücksichtigte Arbeitnehmerkategorien	6
2.3.1	<i>Teilzeitarbeit.....</i>	<i>6</i>
2.3.2	<i>Mehrfachbeschäftigung.....</i>	<i>6</i>
2.3.3	<i>Saisonarbeit</i>	<i>7</i>
3	Unterstellung unter die berufliche Vorsorge und Ausnahmen	7
3.1	Unterstellung unter die beruflichen Vorsorge.....	7
3.2	Erwerbszeiten	7
3.3	Austrittsleistungen.....	8
3.4	Sozialversicherungsbeiträge und Ersatzquote bei einer Versicherung ab dem ersten Tag.....	8
3.5	Mindestfrist von 3 Monaten	9
3.6	Mehrfachbeschäftigungen.....	9
3.7	Bestimmung des koordinierten Lohnes.....	10
3.8	Bestehende Lösungen	10
3.8.1	<i>Die 1. BVG-Revision</i>	<i>10</i>
3.8.2	<i>Die freiwillige Versicherung.....</i>	<i>11</i>
3.8.3	<i>Die Haltung des BSV</i>	<i>12</i>
3.8.4	<i>Die Lösung der Stiftung 2. Säule des Verbands der Personaldienstleister der Schweiz (VPDS/Swissstaffing).....</i>	<i>12</i>
4	Prüfung der möglichen Lösungen und deren Auswirkungen	13
4.1	Änderung der SECO-Weisung für verliehene Arbeitnehmer	13
4.2	Änderung von Artikel 1j Absatz 1 Buchstabe b BVV 2 unter Berücksichtigung mehrerer Einsätze für den gleichen Arbeitgeber	14
4.3	Aufhebung der Dreimonatsfrist	15
4.4	Zentralisierung der Strukturen	15
4.4.1	<i>Errichtung einer einzigen Vorsorgeeinrichtung.....</i>	<i>15</i>
4.4.2	<i>Zentralisierung nach Berufszweigen oder -kategorien</i>	<i>16</i>
4.4.3	<i>Besondere Rolle der Auffangeinrichtung</i>	<i>18</i>
4.5	Kosten	18
4.6	Zusammenfassung.....	19
5	Schlussfolgerungen	20

1 Einleitung

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 28. Februar 2007 vom Bericht über die soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz Kenntnis genommen. Dieser wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Bundesamtes für Kultur (BAK), des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) erarbeitet¹. Gemäss Bericht ist die Quote der Selbständigerwerbenden, der Teilzeitarbeit, der befristeten Arbeit und der Mehrfachbeschäftigung im Kultursektor überdurchschnittlich ausgeprägt. Ebenso hält der Bericht fest, dass die AHV und die Arbeitslosenversicherung in Bezug auf die soziale Sicherheit von Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen hinreichend ausgestaltet sind. Das gilt grundsätzlich auch für die berufliche Vorsorge, aber es bestehen dort nach wie vor ernst zu nehmende Schwierigkeiten für Mehrfachbeschäftigte sowie für Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen von einer Dauer unter drei Monaten. Im Bericht werden folgende Empfehlungen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit der Kulturschaffenden formuliert:

- Der Bundesrat und die Bundesverwaltung sollten folgende Massnahmen ergreifen: Prüfung von Lösungen, die gestützt auf Art. 2 Abs. 4 BVG für eine Verbesserung der Versicherungssituation von Arbeitnehmenden in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen; fachliche Unterstützung bei der Gründung einer Vorsorgeeinrichtung für alle Kulturschaffenden; finanzielle Unterstützung bei der Gründung einer Vorsorgeeinrichtung für alle Kulturschaffenden im Rahmen der bewilligten Mittel.
- Die Kulturverbände sollten die Gründung einer Vorsorgeeinrichtung für alle Kulturschaffenden ins Auge fassen und ein Gesuch an den Bundesrat zur Einführung einer obligatorischen Versicherung für selbständigerwerbende Kulturschaffende prüfen.
- Die selbständigerwerbenden Kulturschaffenden sollten mehr Eigenverantwortung übernehmen und ihrer persönlichen Altersvorsorge mehr Gewicht beimessen.
- Die eidgenössischen Räte sollten Art. 46 BVG revidieren und die freiwillige Versicherung in der beruflichen Vorsorge attraktiver ausgestalten.

In Ziffer 2 des Zusatzdokumentes zum Bericht wird das BSV aufgefordert, dem Bundesrat bis Ende Jahr 2007 Lösungsvorschläge für eine Teilrevision der Ausführungsbestimmungen zu Art. 2 Abs. 4 BVG zu unterbreiten.

Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG, nach dem „der Bundesrat die Versicherungspflicht für Arbeitnehmer in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen regelt“, wurde von der Bundesversammlung im Rahmen der 1. BVG-Revision vom 3. Oktober 2003 eingeführt. Er ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten und überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Versicherungspflicht für Arbeitnehmende in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, d.h. Berufen, in denen häufig wechselnde oder befristete Anstellungen üblich sind (z.B. Künstlerinnen, Musiker, Schauspielerinnen oder Journalisten) zu regeln. Bislang hat der Bundesrat nur für den besonderen Fall des Personalverleihs (Art. 2 BVV 2) von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

Nach Art. 2 Abs. 4 zweiter Satz BVG bestimmt der Bundesrat, welche Arbeitnehmenden aus besonderen Gründen nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt sind. Diese Bestimmung existierte bereits vor der 1. BVG-Revision. Sie war in Art. 2 Abs. 2 BVG enthalten, aus dem Art. 1 BVV 2 und infolge der 1. BVG-Revision Art. 1j BVV 2 mit dem Titel „Von der obligatorischen Versicherungen ausgenommene Arbeitnehmer“ hervorgegangen ist.

¹ Nachfolgend „Bericht der Arbeitsgruppe“. Der Bericht kann auf der Internetseite des Bundesamtes für Kultur heruntergeladen werden: <http://www.bak.admin.ch/bak/aktuelles/medieninformation/01509/index.html?lang=de>)

Im vorliegenden Fall stellte sich die Frage nach der Unterstellung der Kulturschaffenden unter eine Form der beruflichen Vorsorge. Da sie mit dem Bundesgesetz über die Kulturförderung des Bundes (KFG) nicht zufriedenstellend gelöst werden konnte, hat sich der Bundesrat für die Prüfung eventueller, auf der genannten BVG-Bestimmung basierender Lösungen entschieden.

2 Atypische Beschäftigung im geltenden Recht

2.1 Was ist unter „Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG zu verstehen?

Temporär- oder Leiharbeit² setzt zwingend ein befristetes Arbeitsverhältnis nach Art. 334 Abs. 1 OR voraus. Dessen Hauptmerkmal besteht darin, dass es ohne Kündigung endet, wenn die vorgesehene Dauer oder die Aufgabe, bis zu deren Erfüllung das Verhältnis dauern sollte, beendet ist³.

Arbeitnehmende mit berufsbedingt häufig wechselnden Anstellungen können in einem unbefristeten oder befristeten Arbeitsverhältnis stehen. Im Fall eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses unterstehen die Arbeitnehmenden gemäss BVG ab Arbeitsantritt der obligatorischen Versicherung, sofern sie die Voraussetzungen hinsichtlich Alter und Lohn (Art. 7 BVG) erfüllen. Im Fall eines befristeten Arbeitsverhältnisses wie z.B. einer Temporäranstellung sind sie nicht bei einem Personalverleiher, sondern aufgrund der besonderen Merkmale ihrer Berufe bei mehreren Arbeitgebern innerhalb ein- und desselben Jahres angestellt. Davon betroffen sind insbesondere Kulturschaffende (Musiker, Theaterleute usw.) und Personal in Bereichen wie Gastgewerbe, Bau, Land- und Forstwirtschaft, Weinbau, Wintersportorte usw.

Hauptmerkmal der beiden hier untersuchten Situationen – häufig wechselnde und befristete Anstellungen – ist die zeitliche Begrenzung der Arbeitsverhältnisse. Es wären demnach Lösungsvorschläge denkbar, die sich auf beide Kategorien anwenden lassen.

2.2 Atypische Beschäftigung in Zahlen

Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG bezieht sich auf atypische Arbeitnehmende, d.h. Personen mit von den üblichen Normen abweichenden Arbeitsverhältnissen⁴. Dazu zählen primär Temporäranstellungen von kurzer Dauer und Mehrfachbeschäftigungen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie viele Personen in prekären Arbeitsverhältnissen betreffen (s. Ziffer 2.2.1) und dass sie zunehmen (s. Ziffer 2.2.2).

2.2.1 Atypische Beschäftigungsformen und prekäre Arbeitsverhältnisse

Laut Ecoplan-Studie (2003)⁵ waren im Jahr 2002 152'000 Personen, darunter rund 100'000 zwischen 24 und 65 Jahren, in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Dies entspricht 3,8% aller Erwerbstätigen⁶. Sie sind wie folgt auf atypische Beschäftigungsformen verteilt:

² Nach Luc Thévenoz in „Le travail intérimaire“ Payot CJR, Lausanne 1987, S. 140ff. und Jean-Louis Duc/Olivier Subilia „Commentaire du contrat individuel de travail“ Lausanne 1998, IRAL, S. 83 – 84 ist unter Temporärarbeit ein Arbeitsverhältnis zu verstehen, in dem ein Personalverleiher Arbeitnehmenden im Rahmen eines Leihvertrags eine Beschäftigung in Drittbetrieben verschafft.

³ Vgl. Streiff/von Känel, Arbeitsvertrag, 5. Auflage, Zürich 1992, Nr. 2 zu Art. 334 OR.

⁴ Im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 97.3070 Rennwald vom 6. März 1997 (Atypische Beschäftigungsformen) wird unter dem Begriff „traditionelles Arbeitsverhältnis“ oder „Normalarbeitsverhältnis“ eine stabile, sozial abgesicherte, abhängige Vollzeitbeschäftigung verstanden, deren Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, Transferleistungen) kollektivvertraglich oder arbeits- und sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind. Als nichttraditionelle oder flexible Arbeitsverhältnisse sind Abweichungen vom traditionellen Arbeitsverhältnis definiert.

⁵ Studie des Instituts Ecoplan (M. Marti, S. Osterwald, A. Müller): „Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz - Theoretisches Konzept und empirische Analyse der Entwicklungen von 1992 bis 2002“, Bern, 2003 (vollständige Version auf der Internetseite des SECO: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/01716/index.html?lang=de>).

⁶ Basierend auf den verschiedenen, in der Literatur gefundenen Definitionen wird unter einem prekären Arbeitsverhältnis ein Arbeitsverhältnis verstanden, das im Vergleich zu einem Normalarbeitsverhältnis unsicherer ist (unsichere Zukunft, ökonomische Unsicherheit und Unsicherheit in Bezug auf den Sozialschutz). In der Ecoplan-Studie wird ein Arbeitsverhältnis als prekär bezeichnet, wenn relative Unsicherheit vorhanden ist, die weder erwünscht ist noch finanziell abgegolten wird und wenn das Jahreseinkommen unter dem Schwellenwert von 42'000 Franken liegt.

	Erwerbstätige (in Tausend)	In prekären Arbeitsverhältnissen (in Tausend)	Anteil Erwerbstätige in prekärem Arbeitsverhältnis
Selbstständigerwerbende (ohne Angestellte) mit einem einzigen Auftraggeber	54	20	37 %
Temporärarbeit	21	6	29 %
Arbeit auf Abruf	205	58	28 %
Befristete Arbeitsverhältnisse (bis 12 Monate)	136	32	24 %
Heimarbeit	207	24	12 %
Teilzeitarbeit (weniger als 50 %)	604	12	2 %

Wie die Tabelle zeigt, ist der prozentuale Anteil der prekären Arbeitsverhältnisse bei Arbeitnehmenden in temporären oder befristeten Anstellungen mit 29% und 24% relativ hoch, aber trotzdem geringer als bei Selbstständigerwerbenden (ohne Angestellte). Man weiss, dass prekäre Arbeitsverhältnisse nicht zwingend mit prekären Lebensbedingungen gleich zu setzen sind. Dennoch entfallen die meisten „Working Poor“⁷ auf Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Armut von Erwerbstätigen steht also nicht nur im Zusammenhang mit der Lohnhöhe, sondern auch mit der Verbreitung von prekären Arbeitsverhältnissen.

2.2.2 Zunahme der atypischen Beschäftigungsformen

Bei Mehrfachbeschäftigten ist die Unterscheidung zwischen mehreren aufeinander folgenden, befristeten Vollzeitstellen (Zielgruppe dieses Berichts) und mehreren gleichzeitig ausgeübten Teilzeitanstellungen nicht möglich.

Der Jahresbericht der Stiftung 2. Säule des Verbands der Personaldienstleister der Schweiz (VPDS/Swissstaffing⁸) nennt einige Zahlen. 2005 umfasste die Stiftung 142 angegliederte Unternehmen mit ca. 10'500 versicherten Temporärangestellten. Davon waren 77% Männer (8074) und 23% Frauen (2422). Am stärksten vertreten waren die 25- bis 34-jährigen Männer (3028). 19,5% der Männer (2043) und 5% der Frauen (533) standen in einem befristeten Arbeitsverhältnis von 3 bis 6 Monaten und 19% der Männer (1951) und 6% der Frauen (640) in einem solchen von 6 Monaten bis längstens einem Jahr.

In der Stiftung VPDS/Swissstaffing sind Wechsel von Temporärangestellten sehr häufig. 2005 wurden ca. 16'000 Eintritte und 13'800 Austritte verzeichnet. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl Erwerbstätiger 2005 um 26,6% (2'230 Versicherte) gestiegen.

Eine vom BFS durchgeführte Auswertung der Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) von 2002 und 2006 hat ergeben, dass die Anzahl Personen in befristeten Anstellungen bis zu 12 Monaten um 25% gestiegen ist; gemessen an allen Arbeitnehmenden ist das eine Erhöhung von 0,4%. 2006 standen ca. 96'400 Arbeiternehmende zwischen 25 bis 65, bzw. 5,4% aller Arbeitnehmenden in dieser Altersgruppe in einem befristeten Arbeitsverhältnis von weniger als einem Jahr. Sie verdienten durchschnittlich ohne Berücksichtigung von Erwerbsunterbrüchen und unter Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit im Erhebungszeitpunkt 4'388 Franken im Monat (Männer: 5'337 Franken; Frauen: 3'481 Franken). Der mittlere Beschäftigungsgrad der Personen in befristeten Anstellungen von unter einem Jahr liegt bei 84% bei den Männern und bei 71% bei den Frauen.

Andererseits zeigen sich auch gegenteilige Tendenzen: Im gleichen Zeitraum war eine Stagnation bei Arbeit auf Abruf zu beobachten, während Heimarbeit und Selbständigkeit mit einem einzigen Auftraggeber in der Tendenz sogar rückläufig sind. Auffallend ist, dass sehr problematische Arbeitsverhältnisse - Arbeit auf Abruf ohne garantierte Stundenzahl, Heimarbeit mit schwankendem

⁷ Vgl. Alessandro Pelizzari „Articulo.ch“, Revue de sciences humaines (ISSN : 1661-4941) Emploi précaire et stratégies de crise, S. 3.

⁸ Der Verband und seine Vorsorgeeinrichtung tragen heute den Namen Swissstaffing.

Arbeitsvolumen, Selbständigkeit mit nur einem Auftraggeber und nur kurzfristiger Vereinbarung - in den letzten Jahren am stärksten rückläufig waren. Inwiefern dieser rückläufige Effekt konjunkturbedingt ist, bleibt auf Grund der beschränkten Beobachtungsperiode offen.

2.3 Nicht berücksichtigte Arbeitnehmerkategorien

Aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG geht klar hervor, dass die Regelung folgender atypischer Beschäftigungsformen nicht in den Kompetenzbereich des Bundesrates fällt:

2.3.1 Teilzeitarbeit

Teilzeitarbeit gründet auf Art. 319 Abs. 2 OR, nach dem „als Einzelarbeitsvertrag auch der Vertrag [gilt], durch den sich ein Arbeitnehmer zur regelmässigen Leistung von stunden-, halbtage- oder tageweiser Arbeit (Teilzeitarbeit) im Dienst des Arbeitgebers verpflichtet“. Diese Beschäftigungsform wird demnach als Gegenteil zur Vollzeitarbeit definiert. In Bezug auf die Anzahl Teilzeitbeschäftigte liegt die Schweiz an zweiter Stelle gemessen an den wichtigsten Industrieländern⁹. Gemäss der erwähnten Bestimmung des OR handelt es sich bei Teilzeitarbeit zwingend um eine Festanstellung mit einer im Vergleich zum Betriebsüblichen verkürzten Arbeitszeit¹⁰. Sie ist grundsätzlich unbefristet¹¹.

Teilzeitarbeit, wie sie oben definiert wurde, gilt allgemein als echte Teilzeitarbeit. Sie wird der unechten Teilzeitarbeit entgegengesetzt, die zwei verschiedene Formen haben kann: Arbeit auf Abruf, bei der die Arbeitgeber die Arbeitsstunden bestimmen, und Job-Sharing, bei dem sich zwei oder mehrere teilzeitbeschäftigte Personen eine Vollzeitstelle teilen und sich im gegenseitigen Einverständnis über die Aufteilung der Arbeitszeit einigen¹².

2.3.2 Mehrfachbeschäftigung

Steht der Arbeitnehmende in einem Beschäftigungsverhältnis mit reduziertem Arbeitspensum, hat er die Möglichkeit, seine Dienste mehreren Arbeitgebern anzubieten. In einem solchen Fall untersteht seine Erwerbstätigkeit mehreren parallelen Arbeitsverhältnissen. Die BVG-Versicherungspflicht setzt jedoch voraus, dass der gesetzliche Mindestlohn im Rahmen eines einzigen Arbeitsverhältnisses erzielt wird. Die Einkommen aus den verschiedenen Arbeitsverhältnissen werden nicht zusammengezählt. Erreicht der Jahreslohn im Rahmen eines einzigen Arbeitsverhältnisses den Mindestlohn zur BVG-Unterstellung von 19'890 Franken nicht, fällt die arbeitnehmende Person aus dem Versicherungsobligatorium. Der Gesetzgeber hat bei den Arbeiten zur 1. BVG-Revision bewusst auf spezifische Massnahmen bei Mehrfachbeschäftigung verzichtet¹³. Erreicht die arbeitnehmende Person hingegen in allen Arbeitsverhältnissen zusammen den gesetzlichen Mindestlohn, kann sie sich gemäss Art. 46 Abs. 1 BVG entweder bei der Auffangeinrichtung oder bei der Vorsorgeeinrichtung ihres Arbeitgebers freiwillig versichern lassen, sofern deren reglementarische Bestimmungen es vorsehen. Verdient die arbeitnehmende Person dagegen den gesetzlichen Mindestlohn in einem einzigen Arbeitsverhältnis, so ist sie obligatorisch bei dieser Vorsorgeeinrichtung versichert und kann sich nach Art. 46 Abs. 2 BVG für den Lohn, den sie von anderen Arbeitgebern erhält, freiwillig versichern lassen.

Der Bundesrat hat bereits darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung der freiwilligen Versicherung nach Art. 46 BVG unbefriedigend ist, da sie Personen, die eine freiwillige Versicherung wollen, einerseits dazu verpflichtet, selber bei den einzelnen Arbeitgebern oder gar bei der Auffangeinrichtung die notwendigen Schritte zu unternehmen und andererseits gewisse Arbeitgeber wenig geneigt sind, solche Personen versichern zu lassen (vgl. Kap. 3.8.2).

⁹ EUROSTAT, Erhebung zur Unternehmensdemografie, Ergebnisse 1997

¹⁰ Streiff/von Känel, op. cit, Nr. 18 zu Art. 319 OR; Gabriel Aubert, Le travail à temps partiel irrégulier, in Mélanges Alexandre Berenstein, Lausanne 1989, FN 3, 218f, Jürg Brühwiler, Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag, 2. A., Bern 1996, FN 7 zu Art. 319 OR.

¹¹ Gemäss BFS (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) arbeiteten 2006 61% der 25- bis 65-jährigen Frauen und 9,4% der gleichaltrigen Männer in Teilzeit (SAKE 2006).

¹² Streiff/von Känel, op. cit, Nr. 4 zu Art. 321 OR.

¹³ Vgl. dazu auch unter 5. Schlussfolgerungen

Es ist jedoch nicht Aufgabe dieser Studie einen Gesetzesentwurf zur Mängelbehebung der freiwilligen BVG-Versicherung auszuarbeiten. Dies würde über den Auftrag an den Bundesrat und die Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG hinausgehen¹⁴.

2.3.3 Saisonarbeit

Saisonale Arbeitsverträge setzen eine Saisonbewilligung für ausländische Arbeitskräfte voraus, die damit höchstens neun Monate im Jahr in der Schweiz arbeiten dürfen, sofern der Arbeitgeber einen Saisonbetrieb führt und das Arbeitsverhältnis einer Saisonanstellung entspricht¹⁵. Die Befreiung von der Versicherungspflicht in der beruflichen Vorsorge wegen der kurzen Dauer eines Arbeitsverhältnisses ist für Saisoniers grundsätzlich kaum von Bedeutung, denn in den meisten Fällen sind sie in einem unbefristeten oder einem auf mehr als drei Monate befristeten Arbeitsverhältnis angestellt und unterstehen somit dem Versicherungsobligatorium.

3 Unterstellung unter die berufliche Vorsorge und Ausnahmen

3.1 Unterstellung unter die beruflichen Vorsorge

Das am 1. Januar 1985 eingeführte BVG war ursprünglich vor allem für Arbeitnehmende in unbefristeten Anstellungsverhältnissen, die bei einem einzelnen Arbeitgeber einen Mindestlohn beziehen, gedacht. Der für die Versicherungspflicht massgebende jährliche Mindestlohn beträgt zurzeit 19'890 Franken. Das Gesetz legt einen obligatorisch zu versichernden Jahreslohn – den so genannten koordinierten Lohn – fest. Dieser liegt seit der 1. BVG-Revision zwischen 23'205 und 79'560 Franken (aktueller Wert). Bei Erlass dieser Bestimmung war der Gesetzgeber von 1985 davon ausgegangen, dass Arbeitnehmende mit geringem Einkommen durch die 1. Säule ausreichend geschützt sind und keine 2. Säule aufbauen müssen, da diese ihr Einkommen allzu stark belasten würde.

Im Rahmen der 1. BVG-Revision wurde die Versicherungspflicht von Arbeitnehmenden mit geringem Einkommen erneut diskutiert. Auch diesmal sah der Gesetzgeber davon ab, die Versicherung auf den ersten verdienten Franken auszudehnen. Er wollte eine Überversicherung der geringen Einkommen vermeiden und die Arbeitnehmenden und Arbeitgeber nicht unnötig mit weiteren Sozialabgaben belasten. Hingegen wurden sowohl die Eintrittsschwelle für die BVG-Versicherung als auch der Koordinationsabzug herabgesetzt (vgl. 3.8.1). Einerseits sollte damit den teilzeitbeschäftigten Personen vermehrt Rechnung getragen werden, andererseits handelte es sich dabei um eine Begleitmassnahme, welche die Auswirkungen des herabgesetzten Umwandlungssatzes auf die Renten mildern sollte. Der Gesetzgeber hat jedoch an dem Grundsatz festgehalten, geringe Einkommen von der beruflichen Vorsorge auszuschliessen und hat schliesslich auch keine besondere Regelung für Personen, die mehrere Arbeitgeber haben oder Teilzeit arbeiten, beschlossen. Der Bundesrat kann nicht auf Verordnungsweg nun diesen Entscheid des Gesetzgebers umstossen. .

3.2 Erwerbszeiten

Die berufliche Vorsorge ist in erster Linie für Arbeitnehmende gedacht, die sich in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis befinden. Darüber hinaus enthält das System der 2. Säule auch ein Solidaritätselement zwischen den Versicherten einer Pensionskasse. Deshalb sind auf kurze Dauer befristete Arbeitsverhältnisse nicht der Versicherung unterstellt. Mit dieser Massnahme sollen Verwaltungskosten, die durch häufige Wechsel von befristeten Anstellungen unter drei Monaten entstehen würden, vermieden werden (vgl. Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2). Laut Gesetz hat die versicherte Person bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses zwischen ihr und ihrem Arbeitgeber Anspruch auf die Freizügigkeitsleistung. Die Pensionskasse überweist die Freizügigkeitsleistung, d.h. das erworbene Altersguthaben, im Sinne eines Vorsorgeschutzes an die Vorsorgeeinrichtung des

¹⁴ Bericht der Arbeitsgruppe, Kap. VI, Empfehlung 2, S. 23.

¹⁵ Vgl. Jean-Louis Duc/Olivier Subilia, S. 349.

neuen Arbeitgebers oder, falls dieser über keine solche verfügt, an eine Freizügigkeitseinrichtung oder die Auffangeinrichtung um die Vorsorge in Form einer Freizügigkeitspolice oder –kontos aufrecht zu erhalten. Bei befristeten oder häufig wechselnden Anstellungen – eine der Hauptmerkmale der atypischen Beschäftigungsformen – werden Guthaben und Informationen oft nur mangelhaft weitergeleitet, was die Anwendung des BVG schwierig oder sogar unmöglich gestaltet. Ausserdem häuft sich der administrative Aufwand bei jedem neuen Arbeitsverhältnis etwas mehr¹⁶.

3.3 Austrittsleistungen

Ebenso sieht Art. 5 Abs. 1 Bst. c FZG vor, dass die versicherte Person die Barauszahlung der Austrittsleistung verlangen kann, wenn die Austrittsleistung weniger als ihr Jahresbeitrag beträgt. Diese Situation tritt häufig auf, wenn die versicherte Person über keine Eintrittsleistung verfügt und während einigen Monaten keine Beiträge einzahlt. Mit dieser Bestimmung wird vermieden, dass sich Freizügigkeitskonten oder –policen mit geringen Beträgen, die keine nennenswerte Altersrente ergeben würden, mehren. Der Gesetzgeber wollte der Anhäufung von kleinen Vorsorgeguthaben bis zum Rentenalter entgegenwirken. Gleichzeitig wollte er der versicherten Person übermässige administrative Kosten ersparen.

3.4 Sozialversicherungsbeiträge und Ersatzquote bei einer Versicherung ab dem ersten Tag

Im Folgenden wird anhand einer modellhaften Berechnung nach dem Prinzip der goldenen Regel (Lohnzuwachsrate = Zinssatz) die Situation eines 1980 geborenen Arbeitnehmenden untersucht, der seit Januar 2005 BVG-versichert ist und 2006 ein AHV-Einkommen von 27'000 Franken bezogen hat¹⁷. Dabei wird von folgenden Basiswerten ausgegangen: 40 BVG-Beitragsjahre mit jährlich mehreren Arbeitsverhältnissen von jeweils weniger als 3 Monaten (unterstehen zurzeit nicht der BVG-Versicherungspflicht), altersgestaffelten Risikobeiträgen zwischen 3,2 % und 9,2 % des koordinierten Lohnes (entspricht der Summe der erzielten Jahreseinkommen abzüglich des jährlichen Koordinationsabzuges) und fixe Verwaltungskosten von 663 Franken im Jahr¹⁸.

Ein Einkommen von 27'000 Franken im Jahr 2006 würde eine AHV-Jahresrente (Wert 2006) von ca. 16'566 Franken und eine neue BVG-Jahresrente von 1'505 Franken ergeben. Somit würde sich die Ersatzquote der 1. Säule von 61,4% mit der beruflichen Vorsorge auf 66,9% erhöhen. Während der Erwerbsperiode würde sich der Jahresbeitrag der arbeitnehmenden Person an die berufliche Vorsorge von 557 Franken (Alterklasse 25 bis 34 Jahre) auf 865 Franken erhöhen (Alterklasse 55 bis 64 Jahre). Der Jahreslohn würde somit durchschnittlich mit 749 Franken belastet, wobei der Arbeitgeber die gleichen Beiträge entrichten würde wie die arbeitnehmende Person.

Zusammensetzung des mittleren Jahresbeitrages der arbeitnehmenden Person bei kostengerechter Erhebung der Verwaltungskosten:

	Durchschnittlicher Jahresbeitrag der arbeitnehmenden Person in Franken	Durchschnittlicher Jahresbeitrag in Prozenten zum durchschnittlichen Gesamtbeitrag
Altersgutschriften	276,50	37 %
Risiko Tod und Invalidität	141,00	19 %

¹⁶ Die Eröffnung eines Freizügigkeitskontos für einen Betrag von 500 Franken (oder weniger) zum Erhalt des Vorsorgeschatzes des Versicherten verursacht administrative Kosten in Höhe von 45 Franken, die Auflösung des Kontos von 80 Franken und die jährliche Verwaltung von 8 Franken (vgl. Botschaft zur 1. BVG-Revision vom 1. März 2000, BBl 2000 S. 2671).

¹⁷ Das Beispiel berücksichtigt die aus der Statistik der individuellen Konten der AHV gewonnene Erkenntnis, dass Personen, die in einem Kalenderjahr nur eine oder mehrere höchstens drei Monate dauernde Anstellung haben, aufgrund der oft relativ tiefen Entlöhnung, der Erwerbsunterbrüche und des oft auch relativ tiefen Beschäftigungsgrades während der Erwerbszeit meist einen tiefen Jahreslohn aufweisen.

¹⁸ Effektive Verwaltungskosten: Hier ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen bei mehreren Arbeitgebern Daten einzuholen sind und dass die Zahl der Mutationen sehr hoch sind. Bei der Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen werden von den Vorsorgeeinrichtungen oft nicht fixe, sondern lohnprozentuale Ansätze verwendet. Diese lohnprozentualen Ansätze müssen erhöht werden, wenn viele Versicherte mit tiefen Löhnen beitreten und bei vielen Mutationen.

Verwaltungskosten	331,50	44 %
Gesamtbeitrag der arbeitnehmenden Person	749,00	100 %

Wie diese Zahlen zeigen, dienen nur 37% des Arbeitnehmerbeitrags der Bildung des Altersguthabens. Arbeitnehmende mit tiefen Löhnen würden zum Sparen gezwungen, d.h. das verfügbare Einkommen würde geschmälert, während über die Hälfte des Arbeitnehmerbeitrages Verwaltungskosten und den Beitrag für das Todes- und Invaliditätsrisiko ausmachen. Diese Lösung wäre für die versicherte Person mit hohen Kosten verbunden, die Altersleistungen hingegen wären gering und unbefriedigend. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die 2. Säule nicht für diese Arbeitnehmerkategorie konzipiert worden ist¹⁹.

3.5 Mindestfrist von 3 Monaten

Gemäss Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2 werden Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag von höchstens drei Monaten von der obligatorischen Versicherung ausgenommen²⁰. Problematisch ist die Situation aber für Arbeitnehmer mit mehreren aufeinander folgenden Arbeitsverhältnissen von jeweils weniger als 3 Monaten, denn auch sie fallen aus dem BVG-Versicherungspflichtbereich. Bei jedem Arbeitgeberwechsel und jedem neuem Arbeitsverhältnis wird der Zähler sozusagen wieder auf Null zurückgestellt. Es wird jedes Mal von neuem bestimmt, ob die Mindestdauer für die Versicherungspflicht erfüllt ist, unabhängig davon, ob der Arbeitnehmer beim gleichen Arbeitgeber für eine andere Aufgabe angestellt ist. Es besteht also die Gefahr, dass ein Arbeitnehmer, der die BVG-Alters- und Mindestlohnvorschriften (Art. 7 BVG) erfüllt, von der beruflichen Vorsorge ausgeschlossen wird, obwohl die verschiedenen Arbeitsverhältnisse innerhalb des Jahres zusammengerechnet die vorausgesetzten 3 Monate deutlich überschreiten.

Am häufigsten von einer solchen Situation betroffen sind Temporärangestellte²¹ und Arbeitnehmende in Berufen mit häufig wechselnden Anstellungen, wie Kulturschaffende²². Es ist anzumerken dass in der Praxis bei mehreren aufeinander folgenden Arbeitsverhältnissen Missbräuche auftreten können, zum Beispiel dann, wenn der Arbeitgeber anstelle eines unbefristeten Arbeitsvertrags mehrere befristete Arbeitsverträge ausstellt²³.

3.6 Mehrfachbeschäftigungen

Ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin kann im Dienst mehrerer Arbeitgeber gleichzeitig stehen. Er verfügt also über parallele Anstellungen bei mehreren Arbeitgebern, wobei jedes Arbeitsverhältnis in einem entsprechenden Arbeitsvertrag geregelt ist. Dabei kann es vorkommen, dass der Mehrfachbeschäftigte zwar die Eintrittsschwelle in die obligatorische Versicherung mit dem zusammengezählten Einkommen aus allen Anstellungsverhältnissen erreicht, jedoch diesen gesetzlichen Mindestlohn im Rahmen der einzelnen Anstellungsverhältnisse nicht erzielt. In einem

¹⁹ Ein „normaleres“ Bild ergäbe sich, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass der in der SAKE 2006 basierende monatliche Lohn für Arbeitnehmende in einem befristeten Arbeitsverhältnis von 4'388 Franken ohne Erwerbsunterbrüche während 12 Monaten zum Tragen käme (Jahreslohn rund 53'000 Franken). Dies entspricht aber gerade nicht der Realität. Diese Berechnungsweise würde das Bestehen namhafter Erwerbslücken zwischen den verschiedenen befristeten Arbeitsverhältnissen negieren und würde fälschlicherweise Arbeitsverhältnisse von sehr viel längerer Vertragsdauer als drei Monate einbeziehen.

²⁰ Die eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge erachtet die 3-monatige Frist als angemessen (vgl. Kommentar zum Entwurf der Verordnung 2 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) vom Sommer 1983, S. 7). Sie entspricht im Übrigen der in Art. 2 Abs. 1 Bst. b AHVV (Personen, die in der Schweiz während längstens drei aufeinander folgenden Monaten im Kalenderjahr eine Erwerbstätigkeit ausüben). Wird das Arbeitsverhältnis über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert, so ist der Arbeitnehmende gemäss der obgenannten Bestimmung von BVV 2 von dem Zeitpunkt an versichert, in dem er Verlängerung vereinbart wurde.

²¹ Der neue Art. 2 BVV 2 klärt die rechtliche Situation zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmenden: Er hält fest, dass Arbeitnehmende, welche im Rahmen eines Personalverleihs gemäss dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 (SR 823.11) über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih in einem Einsatzbetrieb beschäftigt sind, als Angestellte des verleihenden Unternehmens gelten.

²² Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe, S. 15.

²³ Vorzubehalten ist also der Ausnahmefall eines rechtswidrigen Kettenvertrags, bei dem die betreffende Person mehrmals hintereinander angestellt, entlassen und wieder angestellt wird, sofern kein sachlicher Grund für ein solches Vorgehen auszumachen ist und der einzige Zweck offenbar darin zu bestehen scheint, die obligatorische BVG-Versicherung zu umgehen (vgl. Mitteilungen über die berufliche Vorsorge des BSV Nr. 91 vom 6. April 2006, Ziffer 529 und BGE 119 V 46, Erwägung 1c S. 48).

solchen Fall hat der Arbeitnehmende die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung beizutreten (vgl. Kap. 2.3.2 und 3.8.2). Es kann aber auch sein, dass er bei mehreren Vorsorgeeinrichtungen versichert ist, wenn er bei jedem Arbeitgeber den Mindestlohn erreicht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenerwerb möglich ist²⁴. In einem Urteil entschied das Bundesgericht, dass ein Arbeitnehmender, der zwei gleichwertige Erwerbstätigkeiten mit einem Pensum von je 50% ausübt und in beiden den Grenzbetrag überschreitet, bei den Vorsorgeeinrichtungen beider Arbeitgeber obligatorisch versichert ist²⁵. Aufgrund des doppelten Koordinationsabzugs ist der Versicherte dabei aber in seiner Vorsorge eingeschränkt.

3.7 Bestimmung des koordinierten Lohnes

Es ist nicht immer einfach, den massgebenden Jahreslohn und somit den koordinierten Lohn des Versicherten zu bestimmen, insbesondere dann, wenn der Lohn von einem Bemessungszeitraum zum anderen stark schwankt, was bei atypischen Beschäftigungsformen häufig vorkommt. Die Vorsorgeeinrichtungen sollen den koordinierten Lohn jedoch ohne allzu grosse Komplikationen berechnen können. Art. 3 BVV 2 lässt den Vorsorgeeinrichtungen deshalb einen gewissen Bemessungsspielraum. Sie können namentlich bei Berufen, in denen der Beschäftigungsgrad oder die Einkommenshöhe stark schwanken, die koordinierten Löhne pauschal nach dem Durchschnittslohn der jeweiligen Berufsgruppe festsetzen oder bei der Bestimmung vom Jahreslohn abweichen und dafür auf den für eine bestimmte Zahlungsperiode ausgerichteten Lohn abstellen.

In der Praxis ist es für Personen, die im Lauf eines Jahres in mehreren Anstellungsverhältnissen stehen, fast unmöglich die für die berufliche Vorsorge massgebenden, in unterschiedlichen Zeiträumen und bei verschiedenen Arbeitgebern erzielten Einkommen zusammenzurechnen, umso mehr als die Tätigkeiten wirtschaftlich häufig in keiner Verbindung zueinander stehen und an unterschiedlichen Orten ausgeübt werden. Da es sich bei der beruflichen Vorsorge im Gegensatz zur AHV weder um ein allgemeines noch um ein zentralisiertes System handelt, hängt die Versicherungspflicht davon ab, ob die Voraussetzungen beim betroffenen Arbeitgeber erfüllt sind oder nicht.

3.8 Bestehende Lösungen

3.8.1 Die 1. BVG-Revision

Gestützt auf die Kompetenzdelegation gemäss Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG hat der Bundesrat Art. 2 BVV 2 im Rahmen der Arbeiten zur 1. BVG-Revision dahingehend geändert, dass Arbeitnehmer, die im Rahmen eines Personalverleihs in einem Einsatzbetrieb beschäftigt sind, als Angestellte des verleihenden Unternehmens gelten und so nur einen Arbeitgeber haben. Damit wird ihr Anschluss an eine berufliche Vorsorgeeinrichtung auch dann erleichtert, wenn das betroffene Unternehmen nicht Mitglied des VPDS (Swisstafing) ist und die Angestellten an verschiedene Arbeitgeber verleiht.

Bei den Arbeiten zur 1. BVG-Revision haben sich mehrere Varianten herauskristallisiert, die der Situation von Arbeitnehmenden in atypischen Beschäftigungsformen oder Teilzeitarbeitenden besser Rechnung getragen hätten. Sie wurden jedoch verworfen, da sie einen erheblichen administrativen Mehraufwand verursacht hätten und in keinem vernünftigen Verhältnis zu den erhofften Verbesserungen gestanden wären. Schliesslich hat das Parlament die folgenden Massnahmen gutgeheissen: Herabsetzung der Eintrittsschwelle zum Versicherungsobligatorium von damals Fr. 25'320 auf 18'990 Franken²⁶ und Senkung des Koordinationsabzugs von damals 25'320 auf 22'155 Franken²⁷. Ferner wurde der Mindestbetrag für die freiwillige Versicherung zugunsten von Mehrfachbeschäftigten auf 18'990 Franken herabgesetzt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revisionsvorlage hatte der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Diskussion gestellt, welche den

²⁴ In Art. 1j Abs. 1 Bst. c BVV 2 werden Arbeitnehmer, die nebenberuflich tätig sind und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, von der Versicherungspflicht befreit.

²⁵ BGE 129 V 132.

²⁶ Gegenwärtig 19'890 Franken (Art. 7 Abs. 1 BVG).

²⁷ Gegenwärtig 23'205 Franken (Art. 8 Abs. 1 BVG).

Vorsorgeschutz gezielt für versicherte Personen mit geringem Einkommen hätten verbessern sollen. Die Leistungsverbesserungen hätten zu jährlichen Mehrkosten geführt, die unter Anrechnung der überobligatorischen Vorsorge je nach dem gewählten Modell auf 300 beziehungsweise 475 Millionen Franken geschätzt wurden. Diese Massnahmen wären für die Vorsorgeeinrichtungen und die Betriebe, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen, mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden gewesen.

Im Weiteren hatte der Bundesrat für Teilzeitbeschäftigte eine Anpassung der Eintrittsschwelle ins Obligatorium und des Koordinationsabzuges nach dem jeweiligen Beschäftigungsgrad in die Vernehmlassung geschickt. Eine solche Anpassung hätte je nach dem gewählten Modell jährliche Mehrkosten von 80 beziehungsweise 150 Millionen Franken ergeben. Die administrativen Auswirkungen wären somit noch grösser als bei der Herabsetzung des Koordinationsabzuges gewesen. In Anbetracht der Stellungnahmen in der Vernehmlassung zu den finanziellen und administrativen Auswirkungen hat der Bundesrat darauf verzichtet, diese Massnahmen in seiner Botschaft vorzuschlagen²⁸. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) hatte vorgeschlagen, die Eintrittsschwelle für die obligatorische berufliche Vorsorge, den Koordinationsanzug sowie den Mindestbetrag für die freiwillige Versicherung für Mehrfachbeschäftigte auf 12'360 Franken herabzusetzen, doch der Vorschlag wurde im Plenum verworfen²⁹.

3.8.2 Die freiwillige Versicherung

Gemäss Art. 46 BVG können sich nicht obligatorisch versicherte Arbeitnehmende, die im Dienste mehrerer Arbeitgeber stehen und deren gesamter Jahreslohn die Eintrittsschwelle erreicht, freiwillig versichern lassen, sofern sie nicht bereits bei einer Vorsorgeeinrichtung obligatorisch versichert sind. In seiner Antwort auf die einfache Anfrage Rennwald hat der Bundesrat die wichtigsten Mängel der freiwilligen Versicherung hervorgehoben³⁰: „Die aktuelle Gesetzgebung erlaubt es zwar den Arbeitnehmenden, die bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt sind und die insgesamt – durch Zusammenzählen der verschiedenen Löhne – den Koordinationsbetrag erreichen, von den einzelnen Arbeitgebern zu verlangen, dass sie Beiträge für die 2. Säule leisten, sei es bei einer Pensionskasse eines Arbeitgebers oder bei der Auffangeinrichtung. Dieses System ist aber aus verschiedenen Gründen unbefriedigend. Einerseits verpflichtet es die Versicherten, selber bei den einzelnen Arbeitgebern oder bei der Auffangeinrichtung die notwendigen Schritte zu unternehmen. Andererseits sind gewisse Arbeitgeber wenig geneigt, solche Personen versichern zu lassen.“

Es kann nicht bestritten werden, dass sich die Regelung dieser Versicherung in der Praxis nicht bewährt hat. Sie wird als viel zu kompliziert beurteilt, denn die nebeneinander bestehende obligatorische und freiwillige Versicherung, die für verschiedene Teile eines einzigen Gesamteinkommens zur Anwendung kommen, erfordern extrem detaillierte und komplizierte Bestimmungen (vgl. z.B. Art 29 bis 31 BVV 2). Deshalb erstaunt es nicht, dass die freiwillige Versicherung praktisch inexistent ist. In den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen wird die freiwillige Versicherung für Lohn, der bei anderen, nicht der gleichen Vorsorgeeinrichtung angeschlossenen Arbeitgebern erzielt wird, so gut wie nie vorgesehen. Bleibt noch eine letzte Einrichtung, die in Frage käme: die Auffangeinrichtung. Sie wurde von den Sozialpartnern gestützt auf einen Auftrag des BVG (Art. 60) errichtet und dient unter anderem dazu, Personen als freiwillige Versicherte aufzunehmen. Allerdings sind nur sehr wenige Arbeitnehmende aufgrund von Art. 46 BVG bei der Auffangeinrichtung versichert (189 Versicherte am 31.12.2005).

Zur Behebung der genannten Mängel und zur Gewährleistung einer bestmöglichen Gleichstellung zwischen den verschiedenen Arbeitnehmerkategorien wurde im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur 1. BVG-Revision eine Versicherungspflicht in Erwägung gezogen. Sofern die zusammengerechneten Löhne des betroffenen Arbeitnehmenden die BVG-Mindestschwelle

²⁸ Vgl. Botschaft zur 1. BVG-Revision vom 1. März 2000, BBl 2000 S. 2652 und 2653.

²⁹ Vgl. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen, abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-pa-sgk-bericht-1.pdf>

³⁰ Antwort des Bundesrates vom 22. August 2001 auf die einfache Anfrage 01.1044 Rennwald „Mehrfachanstellungen in Teilzeit, eingereicht am 5. Juni 2001.

übersteigen, sollte eine Lösung zur Anwendung kommen, die sich weitgehend auf die Auffangeinrichtung abstützte und verfahrensmässig auf der Zusammenarbeit der AHV-Ausgleichskassen beruhte³¹. Sie wurde jedoch als administrativ zu kompliziert und für die Versicherten zu kostenintensiv eingestuft und deshalb verworfen. Die auf 150 Millionen Franken geschätzten, von den Versicherten getragenen Kosten hätten die kleinen Einkommen noch zusätzlich belastet. Aus diesem Grund wurde die freiwillige Versicherung schlussendlich doch nicht geändert.

3.8.3 Die Haltung des BSV

Als Reaktion auf Missbräuche und stossende Situationen hat das BSV Grundsätze für Arbeitnehmende festgelegt, die bei einer Temporärfirma angestellt sind und von ihr an verschiedene Betriebe verliehen werden³².

Diese Grundsätze wurden in einer Weisung des SECO an alle kantonalen Arbeitsämter übernommen. Sie gilt auch, wenn der Arbeitnehmende nach Beendigung eines Einsatzes vom gleichen Arbeitgeber für einen weiteren Einsatz angestellt wird³³.

Wie bereits erwähnt sind Arbeitnehmende mit einem befristeten Arbeitsvertrag von höchstens drei Monaten nach Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2 nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt und, falls das Arbeitsverhältnis über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert wird, von dem Zeitpunkt an versichert, in dem die Verlängerung vereinbart wurde.

Um negativen Auswirkungen auf die Vorsorge vorzubeugen, ging das BSV vom Prinzip aus, dass ein Arbeitnehmender, der mehrere Einsätze von jeweils weniger als drei Monaten leistet, ab dem Beginn des vierten Monats im BVG versichert werden muss, sofern die Gesamtdauer der Einsätze für denselben Verleiher mehr als drei Monate beträgt. Ebenfalls laut BSV wird die Gesamtdauer der Einsätze wieder von Null an gerechnet, falls die Unterbrechung zwischen zwei aufeinanderfolgenden Einsätzen länger als zwei Wochen gedauert hat³⁴. Diese Regelung gilt nur für Temporärarbeit und Einsätze für den gleichen Verleiher.

3.8.4 Die Lösung der Stiftung 2. Säule des Verbands der Personaldienstleister der Schweiz (VPDS/Swissstaffing)

Bei Inkrafttreten des BVG waren die grossen Temporärfirmen im Schweizerischen Verband der Unternehmungen für Temporärarbeit (SVUTA) zusammengeschlossen. Da der Verband für die von seinen Mitgliedern verliehenen Arbeitnehmenden eine berufliche Vorsorge sicherstellen wollte, hat er eine Ad-hoc-Vorsorgestiftung mit einer speziellen, vom BSV genehmigten Regelung für Temporärarbeitende gegründet. Inzwischen wurde aus dem SVUTA der VPDS (Swissstaffing) und die Vorsorgestiftung hat einige Änderungen erfahren. Die Grundidee, Temporärangestellten eine passende Vorsorgeform zu bieten, besteht jedoch unverändert weiter.

Die Stiftung 2. Säule des VPDS (Swissstaffing) geht in ihrem Vorsorgereglement einen Schritt weiter als die BSV-Praxis. Nach Art. 3 Abs. 2 „bleiben die Temporärangestellte versichert, sofern eine Unterbrechung (Arbeitsunterbrechung zwischen zwei Einsätzen) während den ersten 6 Arbeitsmonaten nicht länger als zwei Wochen oder ab dem 7. Arbeitsmonat nicht länger als fünf Wochen dauert“. Anders ausgedrückt entfällt in den ersten 6 Monaten eines Einsatzes der Anspruch auf Zusammenrechnung der Beschäftigungszeiten bereits bei einem Arbeitsunterbruch von mehr als zwei Wochen und der neue Einsatz wird wieder als Ersteinsatz betrachtet. Das gleiche gilt für einen Arbeitsunterbruch von mehr als fünf Wochen, wenn die Dauer des Einsatzes 6 Monate überschritten hat.

³¹ Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 2002, Nationalrat, S. 522 und 523.

³² Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 87, 16. November 2005, Randziffer 505, im Internet abrufbar: http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/2539/2539_1_de.pdf

³³ Vgl. Weisung 2006/2 vom 31. Mai 2006 über die Geltung der BVG-Unterstellung für verliehene Arbeitnehmer. Die Weisung ist im Internet abrufbar: http://www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Private_Arbeitsvermittlung/Geltung_der_BVG-Unterstellung_fuer_verliehene_Arbeitnehmer.pdf

³⁴ Vgl. Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 91, 6. April 2006, Randziffer 529, im Internet abrufbar: http://www.sozialversicherungen.admin.ch/storage/documents/2529/2529_1_de.pdf

Ferner ist anzumerken, dass sich die Arbeitnehmenden gemäss VPDS/Swissstaffing-Reglement auf Verlangen ab dem ersten Arbeitstag versichern lassen können.

Dieses System kommt der temporär angestellten Person zugute, sobald diese der Versicherungspflicht untersteht, d.h. nach einer Einsatzdauer von drei Monaten. Es verhindert, dass die Zähler der jeweiligen Einsätze zur Berechnung der Arbeitstage wieder auf null gestellt werden, wenn die Unterbrechungen zwischen zwei Einsätzen die genannte Frist nicht übersteigt. Aus diesem Grund hat das BSV die Regelung auch gutgeheissen und in den Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 91 dazu Stellung genommen. Allerdings ist zu bemerken, dass die Mitgliederfirmen des VPDS (Swissstaffing) nicht alle Arbeitnehmenden in atypischen Arbeitsformen (insbesondere Kulturschaffende) beschäftigen.

In der Betriebsrechnung 2005 der Stiftung 2. Säule des VPDS (Swissstaffing), die einen sehr kleinen Rentnerbestand aufweist, sind administrative Kosten von 177 Franken pro Versicherten und Jahr ausgewiesen. Unter Berücksichtigung der Vermögensverwaltungskosten belaufen sie sich auf 216 Franken pro Versicherten.

4 Prüfung der möglichen Lösungen und deren Auswirkungen

Zur Verbesserung der obligatorischen BVG-Unterstellung von Personen, die unter die beiden in diesem Bericht behandelten Arbeitnehmerkategorien fallen, können verschiedene Lösungen in Betracht gezogen werden.

4.1 Änderung der SECO-Weisung für verliehene Arbeitnehmer

Die Weisung des SECO, die sich auf die Stellungnahme des BSV im Rahmen der aktuellen Reglementierung stützt, wurde oben unter Punkt 3.8.3 beschrieben. Es wäre vorstellbar, die Karenzfristen zwischen jedem neuen Anstellungsvertrag zu verbessern. Die Lösung besteht darin, dass anstelle der aktuellen zweiwöchigen Frist erst bei einem Unterbruch von mindestens drei Monaten zwischen zwei Einsätzen der Vertrag und damit die Unterstellung unter die BVG-Pflicht erneuert wird. In der Tat, mit der kurzen Frist von zwei Wochen ist das Risiko grösser, dass ein Personalverleihunternehmen einem Arbeitnehmenden, der bereits einen Einsatz von drei Monaten geleistet hat, einen Unterbruch von etwas mehr als zwei Wochen auferlegt, einzig um die Unterstellung unter das BVG zu vermeiden und um ihn dann wieder für einen neuen Einsatz von drei Monaten einzustellen. Eine längere Frist erlaubt es, dieses Missbrauchsrisiko zu reduzieren.

Im Weiteren entspricht die Frist für einen Unterbruch von drei Monaten zwischen zwei Einsätzen der Frist von Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2. Diese Vereinheitlichung der Fristen wird die praktische Kontrolle der Unterstellung der von Personalverleihunternehmen engagierten Arbeitnehmenden weniger komplex gestalten. Die Frist von zwei Wochen war im Übrigen Gegenstand einer Anfrage „Temporärarbeit. Umgehung des BVG“³⁵. Der Urheber der Anfrage ist der Ansicht, dass die Frist von zwei Wochen zu kurz bemessen ist, um die Nichtunterstellung unter das BVG zu rechtfertigen. Eine Fristunterbrechung von mindestens 3 Monaten würde es erlauben, diese Kontroverse zu beenden, denn bei über drei Monaten handelt es sich offensichtlich nicht mehr um eine Unterbrechung von kurzer Dauer.

Diese Lösung würde einen besseren Schutz in dem Sinne bieten, dass damit Missbräuche, die auf eine Umgehung der Unterstellungspflicht unter die zweite Säule bei Temporärarbeit abzielen, verhindert werden können. Diese Lösung hätte auch den Vorteil, dass sie bereits in der Praxis konkretisiert ist, jedenfalls im Rahmen der Temporärarbeit (Stiftung 2. Säule VPDS/Swissstaffing).

³⁵ Anfrage 07.1077 von Nationalrat Paul Rechsteiner vom 22. Juni 2007. Siehe auch Postulat 07.3461 „Temporärarbeit und berufliche Vorsorge“ von Nationalrat Meinrado Robbiani vom 21. Juni 2007, das vom Bundesrat am 5. September 2007 angenommen wurde.

Dabei sind keine besonderen Vollzugsprobleme aufgetreten. Demzufolge kann eine Ausdehnung dieser Vorsorgelösung auf die anderen Arbeitgeber im Bereich der Temporärarbeit erwogen werden.

Sobald mehrere Arbeitgeber betroffen sind, würde diese Lösung jedoch in der Praxis schnell an Grenzen stossen. Die Anwendung dieser Lösung wäre praktisch undurchführbar, wenn eine Person nacheinander bei mehreren Arbeitgebern angestellt ist, denn für die Berücksichtigung der verschiedenen Arbeitsperioden bei den verschiedenen Arbeitgebern bräuchte es einen konstanten Informationsfluss zwischen den Arbeitgebern und ihren Vorsorgeeinrichtungen, um die 3-monatige Gesamtdauer der Arbeitsverhältnisse zu berechnen und die Länge der Unterbrechungen zwischen den Arbeitsperioden zu bestimmen, womit noch nichts über die Kosten gesagt wäre, die durch solche administrativen Abläufe verursacht würden.

Eine Lösung mit der Änderung der Weisung hätte den Nachteil, dass sie sich auf Arbeitnehmende bei Personalverleihern beschränkt. Sie würde zwar für diese Personen die Situation verbessern, nicht jedoch für die anderen atypischen Arbeitnehmenden, so dass die Ungleichbehandlung, die bereits bei der Anwendung der geltenden Weisung ein gewisses Problem darstellt, nicht gelöst sondern verschärft würde. Eine Lösung dafür bestünde in einer Änderung von Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2, um nicht nur die Situation von Arbeitnehmenden bei Personalverleihern sondern auch von allen anderen Arbeitnehmenden, die für den gleichen Arbeitgeber mehrere kurze Arbeitseinsätze leisten.

4.2 Änderung von Artikel 1j Absatz 1 Buchstabe b BVV 2 unter Berücksichtigung mehrerer Einsätze für den gleichen Arbeitgeber

Um die Vorsorge einer grösseren Zahl von atypischen Arbeitnehmenden zu verbessern und gleichzeitig die erwähnte Ungleichbehandlung zu beheben, könnte Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2, folgendermassen abgeändert werden: die Mindestdauer des Arbeitsverhältnisses von 3 Monaten würde unter Einbezug der verschiedenen Arbeitseinsätze, die eine arbeitnehmende Person für den gleichen Arbeitgeber leistet, berechnet mit einer Höchstdauer der Unterbrechung zwischen zwei Einsätzen von beispielsweise 3 Monaten (statt der heutigen 2 Wochen). Die arbeitnehmende Person müsste BVG-versichert werden, sobald die Gesamtdauer seiner Arbeitsverträge 3 Monate überschreitet. Setzt man die maximale Unterbrechungsdauer auf 3 Monate fest und würde zum Beispiel jemand bei einem Arbeitgeber eine erste Arbeitsperiode von 2 Monaten und dann – nach einer 3-monatigen Unterbrechung – eine zweite Arbeitsperiode von erneut 2 Monaten leisten, wäre sie ab Beginn dieses zweiten Arbeitseinsatzes BVG-versichert. Würde die Unterbrechung hingegen 4 Monate betragen, ergäbe sich noch keine BVG-Unterstellung, da für die Berechnung der 3 Monate Mindestdauer des Arbeitsverhältnisses wieder bei Null angefangen würde.

Diese Lösung könnte die Situation für zahlreiche atypische Arbeitnehmende verbessern und hätte gleichzeitig den Vorteil, dass sie mit der aktuellen Regelung, bei der auf Arbeitsverhältnisse bei einem einzigen Arbeitgeber abgestellt wird, gut vereinbar ist. Diese Lösung wäre administrativ weniger kompliziert und weniger teuer als die Berücksichtigung von Arbeitsverhältnissen bei verschiedenen Arbeitgebern (wie bei der freiwilligen Versicherung nach Art. 46 BVG, vgl. Ziffer 3.8.2). Diese Lösung, die auf der Regel „ein Arbeitgeber, eine Vorsorgeeinrichtung“ basiert, würde kein kompliziertes und aufwändiges System für den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen benötigen (sollte auch die Situation mit mehreren Arbeitgebern geregelt werden, würde dies nicht mehr zutreffen). Mit der vorgeschlagenen Lösung würde es genügen, dass ein Arbeitgeber die Dauer der Arbeitsverhältnisse seiner eigenen Arbeitnehmenden überprüft, ohne Informationen bei anderen Arbeitgebern einholen zu müssen. Diese Lösung hätte ausserdem den Vorteil, der Gefahr von Missbrauch durch Kettenverträge vorzubeugen, bei der eine Person angestellt, gekündigt und kurz darauf wieder angestellt wird, um die BVG-Unterstellung zu umgehen³⁶.

³⁶ Vgl. dazu S. 9 Fussnote 23

4.3 Aufhebung der Dreimonatsfrist

Diese Lösung würde auf die Aufhebung der Regelung gemäss Art. 1j Abs. 1 Bst. b BVV 2 hinauslaufen.

Diese Lösung hat den Vorteil, dass atypische Erwerbstätige mit Beginn ihrer Arbeitsverhältnisse der obligatorischen Versicherung gemäss Art. 10 BVG unterstellt würden. Diese Lösung liesse sich mittels einer einfachen Änderung der Verordnung (und nicht des Gesetzes) umsetzen. Zudem würde durch diese Lösung vermieden, dass ein unweigerlich komplexes und schwerfälliges System zum Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Arbeitgebern und/oder Vorsorgeeinrichtungen eingesetzt werden müsste. Des Weiteren würde die Berücksichtigung von Erwerbszeiten bei verschiedenen Arbeitgebern hinfällig. Wie bereits jetzt hätte jeder Arbeitgeber nur die ihn selber betreffenden Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen. Dieser Lösungsansatz bliebe also im Rahmen des heutigen Systems, das sich auf die Arbeitsverhältnisse mit dem jeweils gleichen Arbeitgeber stützt. Somit wäre der Arbeitnehmende der Versicherungspflicht der zweiten Säule unterstellt, wenn er beim gleichen Arbeitgeber ein Jahreseinkommen erzielt, das über der durch die BVG festgelegten Mindestschwelle liegt (19'890 Franken).

Diese Frist ist jedoch hauptsächlich deshalb gewollt, um den Verwaltungsaufwand der Pensionskassen und die Sozialabgaben auf tiefen Löhnen für geringe Vorsorgeleistungen zu begrenzen. Bei häufigem Wechsel des Arbeitgebers und der Vorsorgeeinrichtung muss nämlich die Freizügigkeitsleistung der BVG-pflichtigen Arbeitnehmenden jedes Mal an die neue Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden. Die Aufhebung dieser Dreimonatsfrist würde daher Mehraufwand an Arbeit und Verwaltungskosten nach sich ziehen, wobei es sich ja häufig um sehr kleine Beträge handelt, die auch bar ausbezahlt werden können, wenn die Austrittsleistung weniger als der reglementarische Jahresbeitrag der versicherten Person beträgt (siehe Kapitel 3.3). Als letzter Punkt sei angeführt, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmende ihre Beiträge bereits während der ersten drei Arbeitsmonate leisten müssten, und nicht mehr erst zu Beginn des vierten Monats.

4.4 Zentralisierung der Strukturen

Zentralisierte Strukturen würden es ermöglichen, die Verwaltungsaufgaben zwischen den betroffenen Vorsorgeeinrichtungen zu vereinfachen und die nötigen Informationen zwischen den verschiedenen Akteuren zu reduzieren. Dies trifft für beide der vorgeschlagenen Lösungsansätze zu.

Es kämen folgende Strukturen in Frage:

1. Errichtung einer einzigen Vorsorgeeinrichtung;
2. Zentralisierung nach Berufszweigen oder -kategorien;
3. Versicherung bei der Auffangeinrichtung.

4.4.1 Errichtung einer einzigen Vorsorgeeinrichtung

Die Schaffung einer Einheitspensionskasse würde notwendigerweise bedeuten, dass jeder Arbeitgeber, der atypisch Erwerbstätige beschäftigt, diese der Kasse zu melden hat. Deren Rolle wäre gewissermassen mit derjenigen der Auffangeinrichtung vergleichbar, mit dem einzigen Unterschied, dass die Arbeitgeber dieser von Gesetzes wegen zugewiesen wären³⁷. Diese neue Aufgabe könnte eventuell an die Auffangeinrichtung übertragen werden bzw. die Einsetzung einer solchen neuen Vorsorgeeinrichtung könnte den Sozialpartnern anvertraut werden, bei Bedarf auch dem Bund.

Dies würde allerdings die freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung, wie in Art. 11 Abs. 2 BVG festgehalten, antasten³⁸ und eine Revision des BVG erfordern. Im Übrigen ist es schwer vorstellbar, die

³⁷ Nach Art. 60 Abs. 2 Bst b BVG hat die Auffangeinrichtung Arbeitgeber auf deren Begehren anzuschliessen.

³⁸ Gemäss Gesetz versichern die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern. Nach Art. 11 Abs. 2 BVG wählt der Arbeitgeber eine Vorsorgeeinrichtung im Einverständnis mit seinem Personal.

Vorsorgeeinrichtungen, die heute die berufliche Vorsorge einer Anzahl von atypisch erwerbstätigen Personen verwalten und darin eine gewisse Erfahrung erlangt haben, zu verpflichten, ihre Kassen zu Gunsten einer zentralisierten Einheit aufzulösen (siehe Punkt 4.4.2). Nicht zuletzt müsste auch das BVG geändert werden:

- Art. 54 BVG über die Errichtung des Sicherheitsfonds und der Auffangeinrichtung: Diese neue Vorsorgeeinrichtung müsste hier integriert werden;
- Art. 11 BVG: Zwangszuweisung der Arbeitgeber in diese neue Pensionskasse, die atypisch Erwerbstätige beschäftigt;
- Einführung einer neuen gesetzlichen Bestimmung zur Definition der Aufgaben dieser neuen Vorsorgeeinrichtung wie in Art. 56 BVG für den Sicherheitsfonds und in Art. 60 BVG für die Auffangeinrichtung.

Andererseits und unabhängig von den vorherigen Ausführungen ist die Errichtung einer Pensionskasse für atypisch erwerbstätige Personen auch kein einfaches Unterfangen, da eine solche Einrichtung zuerst einmal geschaffen werden muss (zum Beispiel nach dem Muster der Auffangeinrichtung). Es sind die daraus entstehenden Probleme zu lösen und die entsprechenden Arbeitgeber (mit atypisch Erwerbstätigen) mittels relativ einschneidender Änderungen der Gesetzgebung an diese Einrichtung zu binden, auch wenn diese bereits mit ihrem gesamten Personal anderweitig angeschlossen sind. Es würde sich also eine doppelgleisige Vorsorge ergeben, eine für die «normalen» Arbeitnehmenden und eine weitere für die atypischen Arbeitnehmenden mit der Folge einer Ungleichbehandlung der Arbeitnehmenden. Es kann sich ausserdem in der Praxis als schwierig erweisen, zwischen diesen zwei Arbeitnehmerkategorien zu unterscheiden. Es ist im Übrigen auch möglich, dass eine Person während ihres Berufslebens häufig zwischen den beiden Kategorien wechselt.

4.4.2 Zentralisierung nach Berufszweigen oder -kategorien

Wie zuvor erwähnt, gibt es in der Praxis bereits Pensionskassen, alles Stiftungen, die sich besonders um die Vorsorge von Erwerbstätigen in atypischen Arbeitsverhältnissen kümmern. Als Beispiel seien hier die im kulturellen Bereich tätigen erwähnt, wie die Vorsorgestiftung Film und Audiovision, die Stiftungen Charles Apothélox und Artes et Comoedia für Theaterschaffende, die Pensionskasse Musik und Bildung, der die Mitglieder des Verbands Musikschulen Schweiz angeschlossen sind, sowie die Stiftung 2. Säule des VPDS (Swissstaffing) für die Temporärarbeit. All diese Vorsorgeeinrichtungen verfügen über Vorsorgereglemente, die auf die Besonderheiten von atypischer Erwerbstätigkeit und der entsprechenden Berufszweige abgestimmt sind.

Die Vorsorgestiftung Film und Audiovision (VFA) und die Stiftung Charles Apothélox (CAST) sehen eine Versicherungsmöglichkeit für Kulturschaffende („Intermittents“, zeitlich begrenzt Angestellte) vor, die bei Mitgliedern der Stiftungen VFA und CAST beschäftigt sind, falls diese die Bedingungen für die obligatorische Versicherung nicht erfüllen. Die Kulturschaffenden melden sich selber bei der VFA bzw. CAST an. Der versicherte Jahreslohn entspricht dem AHV-Jahreslohn. Der Beitragssatz beträgt 12% des AHV-pflichtigen Jahreslohnes, unabhängig vom Alter der versicherten Person. Für die Risiken Invalidität und Tod können die Kurzzeitangestellten zwischen einem besseren Versicherungsschutz im Todesfall («Plan für Familien») oder bei Invalidität («Plan für Alleinstehende») wählen. Für Leistungen bei Todesfall und Invalidität, die über das gesetzliche Minimum hinausgehen, entspricht der versicherte Lohn dem gemeldeten Jahreslohn (dieser entspricht mindestens 10'000 Franken und höchstens dem voraussichtlichen AHV-pflichtigen Jahreslohn). Für die Altersleistungen, die anhand des akkumulierten Altersguthabens bestimmt werden, haben beide Stiftungen ein flexibles Rentensystem eingerichtet (mit der Möglichkeit des Vorbezugs ab 58 Jahren und des Aufschiebs bis 70 Jahre). Die versicherte Person hat zudem die Wahl zwischen einem Kapitalbezug oder einer Rente. Zusätzlich zu den Ehegatten und der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners sind Hinterlassenenleistungen auch für Konkubinatspaare vorgesehen. Die VFA und CAST bieten auch Vorsorgelösungen für Selbständigerwerbende (Art. 4 und 44 BVG) und fest angestelltes Personal an.

Die Vorsorgestiftung Artes et Comoedia versichert alle Theaterschaffenden, die einen oder mehrere Arbeitsverträge mit Arbeitgebern aufweisen, die dieser Stiftung angeschlossen sind, sofern sie nicht bereits bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung versichert sind. Die Person braucht dazu kein Jahreslohn von über 19'890 Franken beim gleichen Arbeitgeber zu erzielen oder länger als drei Monate dauernde Arbeitsverhältnisse aufzuweisen. Die Stiftung bezieht das durch den Versicherten bei den verschiedenen angeschlossenen Arbeitgebern erzielte Gesamteinkommen mit ein. Der versicherte Lohn entspricht also der Gesamtheit der im Laufe eines Kalenderjahres erzielten Löhne (das Stiftungsreglement verlangt nicht, dass die Gesamtsumme 19'890 Franken übersteigen muss, jedoch sieht die Stiftung eine Eintrittsschwelle von 9'945 Franken für die Deckung der Risiken Invalidität und Tod vor). Der Beitragssatz beträgt unabhängig vom Alter der versicherten Person 15%. Für die Altersleistungen hat diese Stiftung ebenfalls ein flexibles Rentensystem mit der Möglichkeit einer vorgezogenen oder aufgeschobenen Pensionierung eingeführt. Die versicherte Person kann sich das Altersguthaben ganz oder teilweise als Kapitalleistung anstelle einer Rente auszahlen lassen. Zusätzlich zu den Ehegatten und der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners sind Hinterlassenenleistungen ebenfalls für Konkubinatspaare vorgesehen.

Die Pensionskasse Musik und Bildung versichert nicht nur BVG-pflichtige Personen, sondern bietet auch den Personen, die für mehrere dieser Stiftung angeschlossenen Arbeitgeber arbeiten, eine freiwillige Versicherung an (das Reglement dieser Kasse verlangt nicht, dass die Summe der erzielten Löhne 19'890 Franken übersteigt). Für jedes Arbeitsverhältnis muss eine Vorsorgeerklärung erstellt und von jedem Arbeitgeber unterschrieben werden. Für diese Personen entspricht der versicherte Lohn der Summe der jeweils durch die Arbeitgeber abgerechneten AHV-Löhne, die sich mit den Beiträgen gemäss Vorsorgeplan der Kasse einverstanden erklärten. Jeder Arbeitgeber entrichtet der Kasse pro abgerechneten AHV-Lohn je nach Alter der versicherten Person folgende Beiträge: 18-24 Jahre 3%; 25-34 Jahre 9,5%; 35-44 Jahre 10,1%; 45-54 Jahre 13,7%; 55-65 Jahre 14,8% des AHV-pflichtigen Jahreslohnes. Auch bei dieser Pensionskasse haben die Versicherten die Möglichkeit des Rentenvorbezugs bzw. -aufschubs. Anstelle einer Altersrente können die Versicherten sich das Altersguthaben ganz oder teilweise auszahlen lassen. Die Kasse sieht ebenfalls Hinterlassenenleistungen für Konkubinatspaare vor. Sie bietet auch eine freiwillige Versicherung für Selbständigerwerbende an (Art. 44 BVG).

Ferner wird die Regelung nach SECO-Weisung bereits durch die Stiftung des VPDS (Swisstafing) vollzogen, wie wir gesehen haben. Diese Stiftung verwaltet die berufliche Vorsorge der meisten Temporärfirmen (siehe Punkt 3.8.4). Die Materie ist ihr also nicht neu und hat sich in der Praxis bewährt.

Die Lösungsvorschläge müssen für alle Vorsorgeeinrichtungen der Branchen bzw. beruflichen Kategorien konkretisiert werden, einschliesslich der im Bereich Kultur³⁹ bereits bestehenden⁴⁰. Der Lösungsansatz mit einer Ausdehnung der SECO-Weisung und der Beibehaltung der Dreimonatsfrist erfordert, dass die verschiedenen Anstellungsperioden und Versicherungsanschlüsse einer versicherten Person nachvollzogen werden können. Beispielsweise müssen die bei einem Arbeitgeber A geleisteten Arbeitsperioden der Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers B bekannt sein, damit diese die Gesamtdauer der Arbeitsverhältnisse einschliesslich der Unterbrüche berechnen kann. Jeder Arbeitgeber hat also zuerst seiner Pensionskasse diese Informationen mitzuteilen. Wechselt die arbeitnehmende Person den Arbeitgeber, bleibt aber bei der gleichen Vorsorgeeinrichtung versichert, wie bei der Stiftung des VPDS (Swisstafing), werden diese Daten automatisch zentralisiert, so dass die Vorsorgeeinrichtung in der Lage ist, die für die Unterstellung in die berufliche Vorsorge nötigen Informationen zu sammeln. Schwierigkeiten können auftreten, wenn der Arbeitnehmer die Vorsorgeeinrichtung wechselt. In diesem Fall müssen die Angaben der alten Kasse der neuen übermittelt werden. Hingegen stellen sich diese Schwierigkeiten beim Lösungsansatz mit der Aufhebung der Dreimonatsfrist nicht.

³⁹ Diese Zentralisierung wird den kulturellen Organisationen im Übrigen von der Arbeitsgruppe empfohlen (siehe Punkt VI. 3 des Berichts) und zwar mittels Errichtung einer einzigen Vorsorgeeinrichtung für alle Kulturschaffenden.

⁴⁰ Es ist zu bemerken, dass einige Reglemente die Unterstellung in die Versicherungspflicht ab Einsatzbeginn vorsehen, und somit die Dreimonatsfrist entfällt sowie auch der befristete bzw. unbefristete Charakter der Arbeitsvertragsdauer keine Rolle mehr spielt.

Es zeigt sich also, dass die bestehenden zentralisierten Vorsorgeformen bereits heute Vorsorgemöglichkeiten zu besseren Bedingungen als die obligatorische BVG-Versicherung bieten. Die Arbeitnehmenden sollten von den bereits bestehenden Einrichtungen und den Sozialpartnern über diese Vorsorgemöglichkeiten besser informiert werden. Im Übrigen lässt sich nicht bestreiten, dass einige Arbeitnehmer ein kurzfristig höheres Nettoeinkommen einer langfristigen Bildung einer zweiten Säule vorziehen. Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtungen sollten den Vorsorgelösungen bei der Anstellung von Mitarbeitenden mehr Gewicht beimessen.

Das Problem sind also nicht so sehr die Strukturen, sondern vielmehr die Weitergabe und der Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen Beteiligten.

4.4.3 *Besondere Rolle der Auffangeinrichtung*

Bei zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnissen schliessen sich die Arbeitgeber in der Regel den Vorsorgeeinrichtungen ihrer entsprechenden Berufsverbände an. Dennoch sind nicht alle Arbeitgeber, die atypisch Arbeitnehmende beschäftigen, unbedingt einer Vorsorgeeinrichtung ihres Berufsverbands angeschlossen. Arbeitnehmende mit kurzen befristeten Anstellungen können auch für einen Arbeitgeber tätig sein, der einer Sammelstiftung angeschlossen ist oder eine eigene Pensionskasse hat. Es kann auch vorkommen, dass der Arbeitgeber keiner Vorsorgeeinrichtung angehört, da er nur Arbeitnehmende beschäftigt, die bezüglich Alter und Einkommen die Bedingungen für die Unterstellung unter die BVG-Pflicht nicht erfüllen oder deren Arbeitseinsätze drei Monate nicht überschreiten. Damit die vorgeschlagenen Regelungen für alle Arbeitgeber einfacher zu vollziehen sind, müssen sie auf jeden Fall die Möglichkeit haben, ihre atypisch Beschäftigten bei einer bereits bestehenden Einrichtung zu versichern. Da denkt man selbstverständlich an die Auffangeinrichtung. Diese übernimmt bereits jetzt Aufgaben von öffentlichem Interesse und übt ihre Tätigkeit in der ganzen Schweiz aus. Sie verfügt über die dafür erforderliche Infrastruktur⁴¹.

Gemäss Art. 60 Abs. 2 Bst a und b BVG hat die Auffangeinrichtung von Gesetzes wegen die Arbeitgeber, die ihrer Pflicht zum Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung nicht nachkommen, sowie Arbeitgeber auf deren Begehren hin anzuschliessen. Gestützt auf diese Bestimmung kann die Auffangeinrichtung mangels einer anderen Einrichtung auch die atypisch Arbeitnehmende versichern, die aktuell nicht BVG-pflichtig sind, es aber werden, sobald die heute gültige Regelung geändert würde.

Seit dem Gang in die Autonomie konnten die effektiven Verwaltungskosten pro versicherter Person und Jahr sich bei der beruflichen Vorsorge in der Auffangeinrichtung um 18 Prozent auf 663 Franken (Stand 31.12.2006) gesenkt werden. Erhoben wird ein lohnprozentualer Beitrag von 2.3% sowie Kostenbeiträge für aussordentliche Umtriebe.

4.5 **Kosten**

Anhand der Statistik der individuellen Konten (IK 2005) (nicht aggregiert) kann sowohl die Dauer als auch das Einkommen aus jeder Beschäftigung, der eine arbeitnehmende Person nachgegangen ist, ermittelt werden. Es ist also möglich festzustellen, wie viele Personen eine oder mehrere höchstens drei Monate dauernde Anstellungen hatten. Gestützt auf das Alter dieser Personen können die BVG-Altersgutschriften und die Summe der BVG-kooordinierten Löhne aus den verschiedenen Anstellungen berechnet werden. Die risikoabhängigen Kosten, die Verwaltungskosten sowie die Gesamtkosten werden auf der Basis der Summe der koordinierten Löhne festgesetzt.

Für eine approximative Ermittlung der finanziellen Folgen der Ausdehnung der beruflichen Vorsorge bei Erwerbstätigkeiten von genau oder weniger als drei Monaten durch Aufhebung oder Verkürzung der Dreimonatsfrist sind die folgenden zwei Personenkreise untersucht worden:

⁴¹ Die Auffangeinrichtung besitzt 3 Regionalagenturen: in Lausanne für die Westschweiz, in Lugano für das Tessin und in Zürich für die deutschsprachigen Kantone.

I	Personen mit ausschliesslich genau drei Monate dauernden Erwerbstätigkeiten während des Untersuchungsjahres
II	Personen mit von einigen Tagen bis drei Monaten dauernden Erwerbstätigkeiten während des Untersuchungsjahres

Die finanziellen Auswirkungen wurden anhand des folgenden Kostenmodells simuliert (entspricht dem Modell der Auffangeinrichtung):

Risikoabhängige Kosten	Verwaltungskosten
5% der Summe der koordinierten Löhne	663 Franken pro Person

Es ergeben sich folgende Kostensummen und Verwaltungskosten:

Personenkreis		I	II
Anzahl Personen		41'900	165'930
Anteil der BVG-versicherten Personen	%	67.7	51.2
Summe der Altersgutschriften	Mio.	17	36
Summe der koordinierten Löhne	Mio.	176	398
Gesamtkosten pro Jahr	Mio.	44.6	112.2
Anteil der Verwaltungskosten, bezogen auf die Gesamtkosten	%	42.2	50.2
Verwaltungskosten pro versicherte Person	Fr.	663	663
Anteil der Verwaltungskosten, bezogen auf die Summe der koordinierten Löhne	%	10.7	14.2

Mit dem grösseren Personenkreis der Variante II erhält man eine approximative Kostenauswertung für die Lösung mit der Aufhebung der Dreimonatsfrist.

Eine BVG-Lösung ab dem ersten Arbeitstag würde über 100 Millionen Franken pro Jahr kosten. Die effektiven Kosten müssten in der Praxis etwas geringer ausfallen, da nicht jeder Kurzeiteinsatz auf einem befristeten Vertrag basiert. Die Hälfte dieser Kosten ginge zulasten der Arbeitgeber. Festzuhalten ist, dass nur etwa ein Drittel der Beiträge der Finanzierung der Altersvorsorge dient, während 50% der Beiträge für die Verwaltungskosten aufgewendet wird und knapp 18% zur Finanzierung der Risikoversicherung.

4.6 Zusammenfassung

Die Aufhebung der dreimonatigen Mindestarbeitsfrist scheint als Lösung a priori weniger komplex in der Umsetzung als die Lösung, bei der zur Berechnung dieser Dreimonatsfrist mehrere Arbeitsverhältnisse beim gleichen Arbeitgeber berücksichtigt werden. Die Aufhebung der Dreimonatsfrist würde jedoch eine beträchtliche Erhöhung der Freizügigkeitsfälle nach sich ziehen und die Verwaltungskosten würden einen grösseren Teil der Beiträge verschlingen als das Alterssparen. Die Berücksichtigung mehrerer aufeinanderfolgender Anstellungen beim gleichen Arbeitgeber würde es erlauben, dieses Problem zu vermeiden. Im Vergleich zu einer Änderung der Weisung des SECO, die sich einzig auf die Arbeitnehmenden bei Personalverleihern beschränken würde, hätte diese Lösung auch den Vorteil, die Situation für eine grössere Anzahl von atypischen Arbeitnehmenden zu verbessern. Eine stärkere Zentralisierung der Strukturen würde die Umsetzung sowohl der einen als auch der anderen der beiden Lösungen zwar erleichtern, allerdings ohne die zuvor erwähnten Nachteile vermeiden zu können. Die Zentralisierung nach Berufszweig bzw. die

subsidiäre Unterstellung unter die Auffangeinrichtung wären einfacher umzusetzen als die Schaffung einer neuen Einrichtung, speziell für Erwerbstätige in atypischen Arbeitsverhältnissen. Eine solche maximale Zentralisierung bedürfte verschiedener Änderung des BVG (wie unter Punkt 4.4.1 erwähnt).

5 Schlussfolgerungen

Es handelt sich vor allem um eine politische Frage: Will man ein System einführen, das sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmenden kompliziert und kostspielig ist? Hierzu sei erwähnt, dass alle Massnahmen, die anlässlich der 1. BVG-Revision zur besseren Berücksichtigung der Situation von atypischen Arbeitnehmenden und Teilzeit-Beschäftigten vorgesehen wurden, fallen gelassen worden sind, und zwar entweder im Stadium der Vernehmlassung oder der parlamentarischen Arbeiten. Es ging dabei hauptsächlich um Massnahmen im Zusammenhang mit der Herabsetzung des Koordinationsabzugs und der Eintrittsschwelle in die berufliche Vorsorge aber auch um die Berücksichtigung der Arbeitsverhältnisse bei verschiedenen Arbeitgebern. Man bemängelte an diesen Massnahmen ihre unverhältnismässigen Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen, die Versicherten und die Arbeitgeber sowie den administrativen Mehraufwand, den sie verursacht hätten. Diese vom Gesetzgeber verworfenen Massnahmen können nicht vom Bundesrat auf Verordnungsweg eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund können, um den Auftrag des Bundesrates an das BSV zu erfüllen, verschiedene Lösungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.

Bei einer der Lösungen würde die dreimonatige Mindestfrist des Arbeitsverhältnisses aufgehoben. Dabei würden alle Arbeitnehmenden gleichgestellt, und zwar unabhängig von der Dauer ihrer Arbeitsverhältnisse. Diese Lösung wäre hingegen wegen dem Kosten-/Leistungsverhältnis (hohe Kosten, tiefe Leistungen) nicht zufriedenstellend, da mehr als die Hälfte der von Arbeitgeber und arbeitnehmenden Person zu tragenden Beiträge zur Finanzierung der Verwaltungskosten aufgewendet würden und nicht der Äufnung von Altersguthaben dienen.

Eine andere Lösung, die in Betracht kommt, wäre Art. 1 Abs. 1 Bst. b BVV 2 so zu ändern, dass für die Berechnung der dreimonatigen Dauer des Arbeitsverhältnisses verschiedene Arbeitseinsätze, die eine Person beim gleichen Arbeitgeber leistet, berücksichtigt werden. Ausserdem würde die Frist für die Unterbrechung zwischen zwei Einsätzen verlängert, zum Beispiel auf 3 Monate (statt der heutigen zwei Wochen). Diese Lösung würde es erlauben die Vorsorge für zahlreiche atypische Arbeitnehmende zu verbessern und nicht nur für Arbeitnehmende von Personalverleihern. Im Einklang mit der Regel „ein Arbeitgeber, eine Vorsorgeeinrichtung“ wäre sie administrativ weniger kompliziert und weniger kostspielig als ein Einbezug der Anstellungen bei verschiedenen Arbeitgebern. Im Vergleich zur ersten hätte diese Lösung den Vorteil, den administrativen Aufwand der Vorsorgeeinrichtungen und die Abzüge auf den kleinen Einkommen in Grenzen zu halten, indem die Frist von 3 Monaten beibehalten wird.

Schliesslich soll auch daran erinnert werden, dass eine solche Regelung keinesfalls die beteiligten Sozialpartner hindert, Branchenlösungen zu vereinbaren, wie sie zum Teil bereits existieren, und wenn nötig, diese weiter zu entwickeln.