

1) Keine Verstaatlichung der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung

Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September

Am 26. September 1976 haben Volk und Stände zu dem vom Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) lancierten Volksbegehren zur Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder durch den Bund Stellung zu nehmen. Das im Jahre 1972 eingereichte Volksbegehren verlangt die Aufnahme der folgenden neuen Bestimmung in die Bundesverfassung:

"Art. 37^{bis} Abs. 3

³ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung eine eigene Versicherung zur Deckung der Haftpflicht für Motorfahrzeuge und Fahrräder einrichten."

Mit Botschaft vom 9. Dezember 1974 hat der Bundesrat der Bundesversammlung beantragt, das Volksbegehren Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Die eidgenössischen Räte haben sich mit starken Mehrheiten diesem Antrag angeschlossen. Der Nationalrat hiess mit 109 gegen 43 Stimmen und der Ständerat mit 26 Stimmen ohne Gegenstimme den Ablehnungsantrag gut.

Nach diesem eindeutigen Verdikt der Bundesversammlung über die Initiative und angesichts des Umstandes, dass sie in der öffentlichen Meinung kaum ein Echo auslöste, hätte deren Rückzug durch die Initianten nahegelegen. Dies vor allem, um dem Schweizervolk einen überflüssigen Urnengang zu ersparen. Die VPOD-Leitung beschloss jedoch, an der Initiative festzuhalten. Erstaunlicherweise kam die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung am Kongress des VPOD vom vergangenen Juni überhaupt nicht zur Sprache; dafür lag dem Kongress bereits wieder ein Antrag auf Lancierung einer anderen Initiative, diesmal zur stufenweisen Herabsetzung der Arbeitszeit, vor.

Staatsversicherung ist nicht besser

Bundesrat und Bundesversammlung liessen sich nach eingehender Prüfung von der Erkenntnis leiten, dass die Uebernahme der Motorfahrzeug- und der Fahrrad-Haftpflichtversicherung durch eine Anstalt des Bundes anstelle der privatwirtschaftlichen Durchführung für die Versicherten und für die Geschädigten keine Besserstellung bringen würde und dass unter Berücksichtigung der heutigen Finanzlage eine solche weder politisch noch volkswirtschaftlich realistisch wäre, weil die Errichtung und der Aufbau eines neuen Verwaltungsapparates erhebliche Mittel erfordern würden. Organisatorisch und personalmässig würden sich unüberwindliche Schwierigkeiten ergeben.

Obligatorische Versicherungen werden in der Schweiz schon heute von der Privatassekuranz durchgeführt, so verschiedene Unfall-, Kranken- und Haftpflichtversicherungen. Es gibt somit bei uns - wie der Bundesrat feststellt - keine feste Regel, wonach eine obligatorische Versicherung vom Bund durchgeführt werden müsste, wie die Initianten dies annehmen.

Der Initiativrecht ist insofern nicht klar, als die Frage offen bleibt, ob der Bund für die Motorfahrzeug- und Fahrrad-Haftpflichtversicherung eine Monopolanstalt oder eine in Konkurrenz zu den privaten Versicherungsgesellschaften tretende Wettbewerbsanstalt einzurichten hätte. In beiden Fällen würde eine Entwicklung zur Staatswirtschaft hin erfolgen, und die oben geschilderten Nachteile würden für beide Systeme zutreffen.

Neuerungen bei der MHV

Die öffentlichen Auseinandersetzungen um die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung (MHV) gehen auf das Jahr 1971 zurück. Die für 1971 und 1972 angekündigten Tarifierhöhungen lösten eine heftige Reaktion aus, worauf die VPOD-Initiative gestartet wurde. Seither sind jedoch entscheidende Klärungen und Verbesserungen erfolgt, die zu einer Entschärfung der Lage beitragen.

Eine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Studiengruppe zur Prüfung der langfristigen Fragen der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung, bestehend aus neutralen Experten sowie Vertretern der Versicherer, der Strassenverkehrsverbände und des Eidgenössischen Versicherungsamtes, erstattete einen Bericht. Dieser empfahl die Einführung einer Anzahl Neuerungen, die durchwegs darauf hinauslaufen, das bestehende System der MHV zu verbessern, es transparenter zu gestalten und damit Vorurteile abzubauen. Das wichtigste ist, dass diese Vorschläge auf einer sachlichen und vernünftigen Interessenabwägung beruhen. Sie lassen sich ohne Aenderung der Verfassungsgrundlage verwirklichen; hingegen setzen sie eine Aenderung und Ergänzung des Versicherungsaufsichtsgesetzes voraus. Der Bundesrat schloss sich den Vorschlägen der Studienkommission weitestgehend an und hat bereits auch Botenschaft und Entwurf zu einem neuen Versicherungsaufsichtsgesetz der Bundesversammlung unterbreitet. Die beantragten Neuerungen auf dem Gebiete der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung erleichtern die ablehnende Stellungnahme zu einer Systemänderung der MHV, wie sie die VPOD-Initiative vorsieht.

Tarifberechnung

Die durch die Studiengruppe erarbeitete Neukonzeption für die MHV ist durch folgende Stichworte gekennzeichnet: einheitliche Tarifstruktur, umfassende Gemeinschaftsstatistik, einheitliche prospektive Prämien mit verbindlicher Wirkung, globale Nachkalkulation, individuelle Nachkalkulation und Beteiligung der Versicherungsnehmer am Ueberschussgewinn. Die wichtigsten Stücke dieser neuen Konzeption sind der für alle Versicherer gleiche und verbindliche Prämientarif, die globale Nachkalkulation, d.h. die Ermittlung des von allen Versicherern gesamthaft erzielten Ergebnisses, und die individuelle Nachkalkulation, verbunden mit der Verpflichtung der einzelnen Versicherer, den Ueberschussgewinn zum überwiegenden Teil den Versicherungsnehmern zukommen zu lassen. Aus diesen drei Elementen ergibt sich für die Motorfahrzeughalter der Preis für die Versicherungsdeckung. Dank der bisherigen Praxis der Versicherungsaufsichtsbehörde und des weitgehenden Einverständnisses der Versicherer sind schon bisher der einheitliche Prämientarif und die globale Nachkalkulation materiell verwirklicht worden. Völlig neu

dagegen sind die individuelle Nachkalkulation und die Verwendung des Ueberschussergebnisses des einzelnen Versicherers zugunsten der Versicherungsnehmer.

Die individuelle Nachkalkulation ist geeignet, den Unterschieden bei den einzelnen Versicherern bezüglich des Schadenverlaufes, der Kostenverhältnisse und der Zinserträge Rechnung zu tragen. Der einzelne Versicherer hat diese individuelle Nachkalkulation entweder in Anlehnung an die globale Nachkalkulation oder in Form einer besonderen Erfolgsrechnung für das inländische Geschäft durchzuführen. Das Ergebnis ist einem individuellen Ausgleichskonto gutzuschreiben oder zu belasten. Er gibt sich ein Gewinn über die 3 Prozent des Umsatzes hinaus, die Bestandteil des Kalkulationsschemas für die Berechnung der prospektiven Prämie sind, so soll eine Teilung dieses Mehrgewinnes zwischen den Versicherern und den Versicherten stattfinden, wie sie in anderen Versicherungszweigen bekannt ist. Darin liegt eine Interessenabwägung, indem das Interesse der Versicherten an einer preisgünstigen Versicherungsdeckung wie das Interesse an der Verstärkung der finanziellen Solidität des Versicherungsunternehmens gesichert werden soll. Mit der Verpflichtung zur Verwendung des Mehrgewinnes zugunsten der Versicherungsnehmer wird überdies ein Element des Wettbewerbs in den Preis für die Versicherungsdeckung eingeführt.

Ständige Konsultativkommission

Die Studiengruppe schlug u.a. die Errichtung einer ständigen Konsultativkommission für die MHV vor. Die Kommission soll sich aus neutralen Experten sowie paritätisch aus Vertretern der Strassenverkehrsverbände und der Versicherer zusammensetzen. Ihr Aufgabenbereich soll in der Begutachtung von Fragen der Gesetzgebung, des Vollzugs und der Durchführung der MHV zuhanden der Bundesbehörden bestehen; insbesondere soll sich die Kommission mit Fragen der Tarifgestaltung und der Prämienfestsetzung befassen. Sie übernimmt damit u.a. eine Aufgabe, die bei den Tarifrevisionen 1972, 1973 und 1974 besonderen Ad-hoc-Expertengruppen übertragen worden ist. Die Erfahrungen mit den Ad-hoc-Expertengruppen haben gezeigt, dass damit namentlich den Strassenverkehrsverbänden eine sehr wirksame Mitsprache gesichert ist und dass es unter Mitwirkung unabhängiger Sachverständiger möglich ist, zu Verständigungslösungen zu gelangen, denen alle Interessierten zustimmen können. Die Studiengruppe empfahl, die Institution der ständigen Konsultativkommission durch Bundesratsbeschluss zu schaffen und die Kommission sofort zu bestellen. Eine gesetzliche Grundlage für die Kommission, ihre Zusammensetzung und ihre Aufgabe wird im revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz geschaffen.

Kein "Riesengeschäft" der Versicherer

Das in Kraft stehende Kalkulationsschema für die Prämien der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung sieht für die Versicherungsgesellschaften einen Umsatzgewinn von drei Prozent vor. Dieser Gewinnsatz trägt der Eigenart des MHV-Geschäftes, das ein auf einem Obligatorium beruhendes Massengeschäft ist, Rechnung, indem er unter den sonst im Bereich der lebensnotwendigen Güter und Dienstleistungen üblichen Ansätzen liegt.

Der Bundesrat stellt in der Botschaft zur VPOD-Initiative fest, es könne nicht davon die Rede sein, dass die Privatversicherer durch die von ihnen betriebene MHV zu einem lukrativen Riesengeschäft kommen. Ein über den vorgesehenen Satz hinausgehender Gewinn kann nach dem geltenden System der retrospektiven Berechnung, der sogenannten Nachkalkulation, gar nicht entstehen, da dieses System dafür Gewähr bietet, dass allfällige Gewinne der Versicherer den Versicherten wieder zugute kommen.

Das neue Versicherungsaufsichtsgesetz

Die besonderen Bestimmungen über die MHV, für die alle übrigen Bestimmungen des Gesetzes ebenfalls gelten, sind im 7. Kapitel des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Beaufsichtigung privater Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz) enthalten. Art. 38, der die Prämientarife regelt, hat folgenden Wortlaut:

- ¹Die Struktur der Prämientarife, einschliesslich der Einteilung in Risikoklassen, der Prämienstufensysteme und allfälliger Selbstbehalte der Versicherten ist für alle Versicherungseinrichtungen einheitlich.
- ²Die Prämientarife sind von allen Versicherungseinrichtungen gemeinsam zu berechnen und vorzulegen. Die genehmigten Prämientarife sind für alle Versicherungseinrichtungen einheitlich und verbindlich.
- ³Die auf Grund der genehmigten Prämientarife erzielten Ergebnisse sind jährlich für alle Versicherungseinrichtungen zusammen und für jede einzelne Versicherungseinrichtung getrennt in Form einer Nachkalkulation festzustellen.
- ⁴Der Bundesrat erlässt die näheren Vorschriften über:
 - a. die Struktur der Prämientarife;
 - b. die Berechnung und Anwendung der Prämientarife;
 - c. die jährliche Nachkalkulation und die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse;
 - d. die für die Berechnung der Prämientarife und die Nachkalkulation erforderlichen Statistiken;
 - e. die versicherungstechnisch notwendigen Rückstellungen.
- ⁵Die Aufsichtsbehörde überprüft die Statistiken und veröffentlicht deren Ergebnisse."

Art. 39 regelt die Pflichten der Versicherungseinrichtungen und der zentralen Bearbeitungsstelle, welche zuhanden der Aufsichtsbehörde die notwendigen Statistiken erstellt.

Art. 45 des neuen Gesetzes enthält die folgenden für die obligatorische MHV geltenden Bestimmungen über die Schaffung einer Konsultativkommission:

"¹ Der Bundesrat bestellt für die obligatorische Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung eine Eidgenössische Konsultativkommission von 11 - 15 Mitgliedern, die aus Vertretern der Versicherungseinrichtungen und der Strassenverkehrsverbände in gleicher Zahl sowie aus unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzt wird. ...

³ Die Konsultativkommissionen (die auch für andere Versicherungszweige bestellt werden können) begutachten zuhanden der Bundesbehörden Fragen der gesetzlichen Regelung und des Vollzugs sowie der Durchführung der betreffenden Versicherungszweige, insbesondere auch Fragen der Tarifgestaltung und der Prämienfestsetzung; sie können von sich aus Anregungen machen und Empfehlungen unterbreiten.

Staatsversicherung unnötig

Die geschilderten Neuerungen in der MHV lassen eine Verwerfung der VPOD-Initiative als angezeigt erscheinen. Den Anliegen der Automobil- und Strassenverkehrsverbände wird in hohem Masse Rechnung getragen. Abgesehen von den strukturellen Verbesserungen bei der Tarifberechnung erfolgt ein weiterer Ausbau der Information und der Transparenz in bezug auf die Tarifikalkulation. Ebenso werden die Aufsichtsbefugnisse des Eidgenössischen Versicherungsamtes gesetzlich neu geregelt, und durch die neu geschaffene ständige Konsultativkommission wird der dauernde Dialog zwischen Vertretern der Versicherer und der Versicherten gewährleistet, was im Interesse beider Teile liegt. Die staatlichen und die öffentlichen Kontrollmöglichkeiten über die MHV werden auf diese Weise verstärkt, womit ein wesentlicher Teil der Anliegen, die der Lancierung der VPOD-Initiative zugrunde lagen, erfüllt sein dürfte. Ein Systemwechsel in Richtung einer Staatsanstalt würde keine Verbesserung bringen, sondern es würden zweifellos die Nachteile überwiegen.

Auch die Strassenverkehrsverbände sagen nein

Im Hinblick auf die eidgenössische Volksabstimmung vom 26. September besteht gegenüber der VPOD-Initiative eine breite Front der Ablehnung. Alle bürgerlichen Parteien und die Organisationen der privaten Wirtschaft bekämpfen den Verstaatlichungs-Vorstoss des VPOD. Grösste Bedeutung kommt jedoch dem Umstand zu, dass auch die Automobil- und Strassenverkehrsverbände die sie direkt berührende Initiative ablehnen, was aus folgender Stellungnahme hervorgeht:

"Der Schweizerische Strassenverkehrsverband (FRS), welchem alle bedeutenden Organisationen angehören, die sich mit dem Strassenverkehr im weitesten Sinne befassen, ist, mit Ausnahme des Arbeiter-Touring-Bundes der Schweiz, einhellig der Ansicht, das vom VPOD lancierte Volksbegehren zur Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder durch den Bund sei abzulehnen. Mit Bundesrat und Parlament stellt die FRS fest, dass eine derartige Staatsversicherung den Konsumenten wie auch einer weiteren Oeffentlichkeit keine Vorteile bringen würde. Die Prüfung der Argumente der Initianten hat ergeben, dass deren Vorwürfe jedenfalls den heutigen Tatsachen nicht entsprechen. Das seit drei Jahren angewandte Berechnungssystem bietet Gewähr, dass jeder Fahrzeughalter diejenige Prämie zu entrichten hat, die seinem effek-

tiven Risiko entspricht. Nicht zuletzt die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass diesem Grundsatz der Risikogerechtigkeit der Prämien nachgelebt wird. Die vom Bundesrat eingesetzte ständige Konsultativkommission, in welcher alle Beteiligten (Konsumentenvertreter, Versicherer sowie neutrale Experten) vertreten sind, hat auch inskünftig für die Befolgung dieser Grundsätze besorgt zu sein.

Unser Land lässt sich in seiner gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik vom bewährten Grundsatz leiten, wonach der Staat eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn die Privatwirtschaft nicht in der Lage ist, diese zu bewältigen. Den entsprechenden Beweis zu liefern, war der VPOD nicht imstande. Die FRS ist deshalb der Ansicht, dass auch unter diesem Gesichtspunkt eine Staatsversicherung fehl am Platze wäre. Dabei ist weiter zu beachten, dass der Bund zurzeit gar nicht über eine entsprechende Organisation verfügt, welche imstande ist, eine derartige neue Aufgabe zu übernehmen. Vielmehr müsste zuerst ein neuer Bundesbetrieb aufgebaut werden. Eine solche Aufblähung des Verwaltungsapparates ist aber unter den verschiedensten Gesichtspunkten unerwünscht. Sie führte zu Mehrkosten, die schliesslich doch wieder beim Fahrzeughalter oder dem Steuerzahler im allgemeinen hängenbleiben."

(Doss.: Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung