

EINE UNNUETZE ABSTIMMUNG

Das Demokratieverständnis des VPOD

1

SFP. - Wenige Wochen nach der letzten eidgenössischen Abstimmung wird der Souverän am 26. September erneut an die Urne gerufen. Er hat sich zu zwei Vorlagen zu äussern: zum Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung und zur Initiative des VPOD (Verband des Personals öffentlicher Dienste) über die Schaffung einer staatlichen Motorfahrzeugversicherung.

Der VPOD reichte sein Volksbegehren im April 1972 mit rund 62 500 Unterschriften ein. Das Begehren zielt darauf ab, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung eine eigene Versicherung zur Deckung der Haftpflicht für Motorfahrzeuge und Fahrräder einrichtet. Für ihr Verstaatlichungsbegehren führen die Initianten vor allem die Behauptung an, dass der Bund durch die derzeitige gesetzliche Normierung des Versicherungspflichtobligatoriums sowohl bei der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung als auch bei der Fahrrad-Haftpflichtversicherung den privaten Versicherungsgesellschaften ein "Riesengeschäft" zuführe. Zudem pflichte das Eidgenössische Versicherungsamt als Aufsichtsorgan jeweils weitgehend den Begehren der Versicherungsgesellschaften bei. Nach Ansicht des VPOD hat die Öffentlichkeit keinen Einblick in das Zahlenmaterial, das der Prämienberechnung zugrunde liegt. Um diesen "Misständen" ein Ende zu bereiten, fordert der VPOD eine staatliche Versicherung, die ähnlich wie die SUVA ausgestaltet werden sollte.

Unberechtigte Vorwürfe

Diesen Vorwürfen ist in der Folge eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission nachgegangen, die feststellte, dass diese unberechtigterweise erhoben werden. Ausführlich hat sich diese Kommission auch mit der Frage einer staatlichen Versicherung auseinandergesetzt. Dabei ist sie zum Schluss gekommen, dass die Uebernahme der Motorfahrzeug- und Fahrradhaftpflichtversicherung durch eine Anstalt des Bundes anstelle der privatwirtschaftlichen Durchführung für den Versicherten und für die Geschädigten keine Besserung ihrer Position

bringen würde. Ferner hielt sie fest, dass unter Berücksichtigung der heutigen Finanzlage eine staatliche Versicherungsanstalt weder politisch noch volkswirtschaftlich realistisch wäre, weil die Errichtung und der Aufbau eines neuen Verwaltungsapparates erhebliche Mittel erfordern würden.

#### Kein "Riesengeschäft" für die privaten Versicherungsgesellschaften

Bezüglich des Vorwurfs, der Bund halte den privaten Versicherungsgesellschaften ein "Riesengeschäft" zu, bemerkte die Kommission, dass dies nicht zutreffe. Das geltende - vom Eidgenössischen Versicherungsamt genehmigte - Kalkulationsschema für die Versicherungsgesellschaften sieht einen Umsatzgewinn von nur drei Prozent vor, ein Betrag, der unter dem üblichen Durchschnitt liegt. Durch das System der Nachkalkulation wird verhindert, dass ein über diesem Ansatz liegender Gewinn erzielt werden kann, da allfällige weitere Gewinne den Versicherten wieder zugute kommen.

#### Uneinsichtiger VPOD

Aufgrund des Untersuchungsberichtes der Kommission und der darin gemachten Vorschläge zu einer transparenteren Gestaltung des Systems der Motorfahrzeug- und Fahrrad-Haftpflichtversicherung hatte der Bundesrat beschlossen, den eidgenössischen Räten die Initiative - ohne Gegenvorschlag - zur Ablehnung zu empfehlen. Der Ständerat folgt diesem Antrag mit 37:0 Stimmen und der Nationalrat mit 110:32 Stimmen. Obwohl der Untersuchungsbericht der Kommission klar darlegt, dass eine staatliche Versicherungsanstalt nicht besser und kostengünstiger arbeiten kann als die privaten Versicherer, und sowohl Bundesrat als auch eidgenössische Räte das Volksbegehren ablehnen, hat der VPOD von seinem Rückzugsrecht keinen Gebrauch gemacht. Er provoziert damit eine unnütze Abstimmung, auf die man bei der gegenwärtigen Flut von Vorlagen, die dem Stimmbürger vorgelegt werden, gerne verzichtet hätte. Offensichtlich geht es dem VPOD aber nicht mehr um die Sache, sondern nur noch um den propagandistischen Effekt. Dass er dies auf dem Buckel des Steuerzahlers tut und die demokratischen Einrichtungen dazu missbraucht, verrät einiges über dessen Demokratieverständnis.

12.7.1976

VOM INTERKANTONALEN KONKORDAT ZUR BUNDESREGELUNGDie Entwicklung der Motorfahrzeug- und Fahrrad-Haftpflichtversicherung

SFP. - Erste Bestrebungen zu einer Vereinheitlichung im Motorfahrzeugverkehr gehen in der Schweiz schon auf die Zeit kurz nach der Jahrhundertwende zurück. Ein interkantonales Konkordat über den Verkehr von Motorfahrzeugen und Fahrrädern wurde vom Bundesrat 1904 genehmigt. Dieses enthielt noch keine Bestimmungen über die Versicherung. Zehn Jahre später, 1914, wurde dieses erste Konkordat durch ein weiteres abgelöst, welches die Erteilung der Verkehrsbewilligung vom Bestehen einer Haftpflichtversicherung für Automobilschäden abhängig machte. Die Einführung einer auf diese Weise durchsetzbaren Versicherungspflicht war eine Neuheit, da die Kantone eine solche Lösung treffen konnten, weil die Regelung des Strassenverkehrs in ihren Zuständigkeitsbereich fiel. Sie konnten jedoch keine besonderen Haftpflichtbestimmungen für den Motorfahrzeugverkehr aufstellen, da Haftpflichtfragen zum Privatrecht gehören und damit in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Das Versicherungsobligatorium wurde nur für Personenschäden vorgeschrieben, doch dehnten einzelne Kantone dieses auch auf Sachschäden aus.

1921 ein erster Verfassungsartikel

Im Mai 1921 genehmigten Volk und Stände einen Verfassungsartikel 37bis, der dem Bund die Befugnis erteilt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Gegen eine erste Gesetzesvorlage wurde das Referendum ergriffen; in der Abstimmung im Jahre 1927 wurde die Vorlage verworfen. Ein zweiter Entwurf führte 1932 zum Ziel. Das Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr verpflichtete die Halter von Motorfahrzeugen zum Abschluss einer Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, wobei im Gegensatz zum Konkordat von 1914 die Versicherung nicht nur Personenschäden, sondern alle durch den Gebrauch eines Motorfahrzeuges verursachten Schäden zu decken hatte. Dagegen regelte das Gesetz die Fahrrad-Haftpflichtversicherung nicht selbst, sondern überliess es ausdrücklich den Kantonen, ob sie ein Obligatorium einführen

wollten. In der Folge haben die Kantone das Versicherungsobligatorium für Radfahrer vorgeschrieben und mit den Versicherungsgesellschaften entsprechende Kollektiv-Versicherungsverträge abgeschlossen. Dabei kam allerdings der Föderalismus in den unterschiedlichen Versicherungssummen zum Ausdruck. Erst im Bundesgesetz über den Strassenverkehr von 1958 wurde diesem kantonalen Individualismus ein Ende bereitet und eine einheitliche Lösung für die ganze Schweiz vorgeschrieben, indem eine minimale Versicherungssumme vorgesehen ist. Für die Halter von Motorfahrzeugen brachte das Strassenverkehrsgesetz in bezug auf die Haftpflichtversicherung keine Neuerungen.

#### Private Versicherungsordnung

Parallel mit den entsprechenden gesetzlichen Vorschriften verlief auch die Entwicklung des Haftpflichtversicherungswesens in der Schweiz. Die Versicherungspflicht des Motorfahrzeughalters wird mit den indirekten Mitteln des Verwaltungsrechts erzwungen: Der Fahrzeugausweis wird nur erteilt, wenn ein Versicherungsnachweis vorliegt. Die Versicherungsabschlüsse erfolgen privat und die Versicherungsverhältnisse sind rein privatrechtlicher Natur. Diese Versicherungen werden - insbesondere auch deren Prämiengestaltung - vom Eidgenössischen Versicherungsamt überprüft. Nach dem vorliegenden - vom Versicherungsamt genehmigten - Kalkulationsschema dürfen die Umsatzgewinne der Versicherungen nicht grösser als drei Prozent sein. Zusätzliche Gewinne, infolge eines günstigeren Schadenverlaufes, sind den Versicherten wieder zuzuhalten.

Gegen die bestehende Ordnung der Haftpflichtversicherung hat der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) eine Initiative lanciert, welche eine staatliche Haftpflichtversicherung fordert. Eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission ist aber zum Schluss gekommen, dass eine Monopolanstalt des Bundes diese Aufgabe weder für den Versicherten noch den Geschädigten besser übernehmen kann. Sowohl Bundesrat als auch eidgenössische Räte lehnten deshalb das Volksbegehren des VPOD ab. Da die Initianten auf einen Rückzug verzichteten, haben sich Volk und Stände am 26. September darüber auszusprechen.

STAATLICH IST NICHT IMMER BESSERZur Abstimmung über die VPOD-Initiative

SFP. - Systemkritiker der freien Marktwirtschaft stellen immer wieder die Behauptung auf, dass der Staat und seine Institutionen die Aufgaben besser und vor allem auch günstiger erfüllen können als die freie Marktwirtschaft. Mittels einer Initiative will es nun der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) wissen. Er hat im April 1972 ein Volksbegehren eingereicht, wonach der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung eine eigene Versicherung zur Deckung der Haftpflicht für Motorfahrzeuge und Fahrräder einzurichten hätte.

Die Initianten des Volksbegehrens hatten dieses in einem Moment lanciert, da unter den Automobilisten zum Teil eine grosse Verärgerung herrschte über die 1972 vorgenommene Prämien-erhöhung von im Mittel rund 18 Prozent. Diese Erhöhung war besonders auf zwei Ursachen zurückzuführen: einerseits waren es die den Schadenaufwand direkt beeinflussenden stark ansteigenden Löhne, Heilungs- und Reparaturkosten, deren Indexe sich bedeutend stärker erhöhten als der Lebenskostenindex; andererseits zeigte es sich nachträglich, dass die zur Deckung des Schadenaufwandes vorgesehene Prämienkomponente in den Tarifen der beiden vorhergehenden Jahren nicht genügte.

"Eine staatliche Versicherung ist billiger"

Der Unmut bei den Automobilisten über die massive Erhöhung der Prämien, die allerdings ausgewiesen und vom Eidgenössischen Versicherungsamt überprüft und genehmigt war, nutzte der VPOD geschickt für seine politisch-ideologischen Zwecke aus. Er stellte die Behauptung auf, dass der Bund den privaten Versicherungsgesellschaften ein "Riesengeschäft" zuhalte, das vorwiegend der motorisierte Arbeitnehmer zu berappen habe. Gleichzeitig wurden eine fehlende Transparenz bemängelt und Vorwürfe gegenüber den Aufsichtsinstanzen erhoben.

In seiner Botschaft an die Eidgenössischen Räte weist der Bundesrat alle diese Anschuldigungen unmissverständlich zurück. Bezüglich des "Riesengeschäftes" der Versicherungen stellt er

fest, dass bei einem maximalen Umsatzgewinn von drei Prozent "nicht die Rede davon sein kann, dass die Privatversicherung durch die von ihr betriebene Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung zu einem lukrativen Riesengeschäft kommt".

#### Ausländische Beispiele sprechen gegen staatliche Versicherungsanstalt

Die Landesregierung hat in ihrer Botschaft auch deutlich darauf hingewiesen, dass eine Bundesanstalt weder für die Versicherten noch für die Geschädigten eine Verbesserung ihrer Position mit sich brächte. Gerade eine Monopolanstalt wird den Ansprüchen nicht gerecht, wie sie von den Kritikern der bisherigen Regelung gefordert werden: Keine Transparenz bei der Prämienberechnung, keine Kontrolle mehr, ungenügende Orientierung der Versicherten über die Durchführung der Versicherung. Zudem fällt das Moment des Wettbewerbsverhältnisses weg, das immer zugunsten des Konsumenten ausfällt. Zumindest für eine längere Anlaufperiode wäre eine staatliche Anstalt auf Subventionen angewiesen.

Sowohl in Kanada wie auch in den USA haben staatliche Versicherungsanstalten in einzelnen Bundesländern zu verheerenden Resultaten für die Automobilisten geführt. Die staatlichen Versicherungen können mit den privaten Versicherungen in anderen Bundesstaaten nicht konkurrieren, da ihre Prämiensätze erheblich über den andern liegen.

Diese ausländischen Beispiele sprechen eine deutliche Sprache und warnen vor unnötigen Verstaatlichungsexperimenten. Die heutige Ordnung der Motorfahrzeug- und Fahrrad-Haftpflichtversicherung stellt eine sinnvolle Kombination einer marktwirtschaftlichen Regelung mit staatlicher Aufsicht dar. Dieser Ueberlegung haben sich denn auch die Eidgenössischen Räte angeschlossen: Sie lehnten das Volksbegehren massiv ab. Da die Initianten aber aus politischen Erwägungen heraus nicht bereit waren, die Initiative zurückzuziehen, gelangt sie am 26. September zur Abstimmung.

NACHTEILE UEBERWIEGEN KLARKeine Verstaatlichung der Fahrzeug-Haftpflichtversicherung

SFP. - Die Stimmberechtigten haben an der Volksabstimmung vom 26. September zu einer Vorlage Stellung zu nehmen, bei deren Annahme erhebliche volkswirtschaftliche Konsequenzen zu gewärtigen wären, nämlich zu der vom Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) eingereichten Initiative zur Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder durch den Bund. Vor allem um dem Schweizervolk einen überflüssigen Urnengang zu ersparen, hätten das eindeutige Verdikt des Parlaments, das den Ablehnungsantrag des Bundesrates mit deutlichem Mehr guthiess, und das mangelnde Interesse, das die Öffentlichkeit der Initiative entgegenbrachte, die VPOD-Leitung zu einem Rückzug des Volksbegehrens bewegen sollen. Die Initianten beschlossen jedoch, an ihrem Volksbegehren festzuhalten, wohl in erster Linie deshalb, weil es ihnen weniger um eine Verbesserung der Versicherung als um eine Macht- und Ideologiefrage geht. Der Text der Initiative ist insofern nicht klar, als die Frage offen bleibt, ob der Bund nun für die Motorfahrzeug- und Fahrradhaftpflichtversicherung eine Monopolanstalt oder eine in Konkurrenz zu den privaten Versicherungsgesellschaften tretende Wettbewerbsanstalt einzurichten hätte. In beiden Fällen würde aber eine Entwicklung zur Staatswirtschaft hin erfolgen. Für den VPOD stellt die Verstaatlichung der beiden Haftpflichtversicherungen denn auch nur ein erster Schritt zur Aenderung des ganzen Wirtschaftssystems dar.

Staatliche Aufsicht

Unsere Wirtschaftsordnung stützt sich nach wie vor auf den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Ausfluss dieses verfassungsrechtlichen Grundrechts ist das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge die Uebertragung einer Aufgabe an den Staat abzulehnen ist, wenn diese von der Privatwirtschaft vom Standpunkt des Gemeinwohls aus zur Zufriedenheit ausgeführt wird. Sowohl Bundesrat und Parlament wie auch die Strassenverkehrsverbände als Konsumentenvertreter sind der Ansicht, dass

bei der Durchführung der Motorfahrzeug- und Fahrradhaftpflichtversicherung durch private Versicherungsgesellschaften diese Voraussetzung erfüllt ist. Die heutige Ordnung der privaten Fahrzeug-Haftpflichtversicherung stellt eine sinnvolle Kombination einer marktwirtschaftlichen Regelung mit staatlicher Aufsicht dar.

Eine Haftpflichtversicherung privatwirtschaftlichen Charakters hat den Vorteil, dass sie sich schneller als eine staatliche Anstalt den sich rasch verändernden Verhältnissen anpassen kann. Sie bietet dem Versicherten den Vorteil, sich seine Versicherungsgesellschaft selber auswählen zu können. Obwohl sich die 23 in der Schweiz tätigen Versicherungsunternehmen auf einen einheitlichen Tarif geeinigt haben und daher eine Vereinigung mit Kartellcharakter bilden, sind die Versicherten nicht der Willkür dieser Unternehmen ausgeliefert. Der Betrieb der Motorfahrzeug- und Fahrradhaftpflichtversicherung unterliegt wie derjenige anderer Versicherungszweige einer umfassenden materiellen Aufsicht durch das Eidgenössische Versicherungsamt. Durch diese Aufsichtsbehörde wird der Versicherte vor Zahlungsunfähigkeit der Versicherungsgesellschaften und vor übersetzten Prämien geschützt.

#### Keine billigeren Prämien

Für ihre Behauptung, eine Staatsanstalt könne billigere Prämien anbieten als die privaten Versicherungsgesellschaften, die vom Bund - dank dem Haftpflichtobligatorium für Fahrzeughalter - einem "Riesengeschäft" zugetrieben werden, haben die Initianten keine stichhaltigen Beweise geliefert. Betrachtet man die Tarifstruktur der Versicherungsgesellschaften, so kann man leicht einsehen, dass dieses "Argument" des VPOD alles andere denn stichhaltig ist. Den Versicherungsgesellschaften wird von Staates wegen ein Gewinnsatz von ganzen drei Prozent der Prämien zugestanden. Dieser Satz liegt unter denjenigen, die im allgemeinen für lebensnotwendige oder vorgeschriebene Dienstleistungen oder Güter toleriert werden. Ein über diese drei Prozent hinausgehender Gewinn kann nach dem geltenden System der sogenannten Nachkalkulation gar nicht entstehen, da dieses System dafür Gewähr bietet, dass allfällige Gewinne der Versicherer den Versicherten wieder zugute kommen.

5. August 1976