

# Schweizerisches Bundesblatt.

49. Jahrgang. III.

Nr. 26.

30. Juni 1897.

---

*Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz) : 6 Franken.*

*Einrückungsgebühr per Zeile oder deren Raum 15 Rp. — Inserate franko an die Expedition.*

*Druck und Expedition der Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.*

---

## Bericht

der

### Kommission des Nationalrates für Vorberatung der Gesetz- entwürfe über die Kranken- und Unfallversicherung.

(Vom Juni 1897.)

Tit.

Die Kürze der uns zu Gebote stehenden Zeit macht es uns unmöglich, Ihnen die Gesetzentwürfe über die Versicherung gegen Krankheit und gegen Unfall, wie sie soeben aus den Verhandlungen der Kommission hervorgegangen sind, mit einer eingehenden Berichterstattung zu begleiten. Am Ende der ihr übertragenen schwierigen und arbeitsreichen Aufgabe angelangt, deren Bewältigung nicht weniger als 58 Sitzungen erforderte, ist die Kommission am 11. Mai in Zürich mit dem Entschluß auseinandergegangen, Ihnen unverzüglich das Resultat ihrer Arbeiten zu unterbreiten. Der Vorsitzende der Kommission erhielt den Auftrag, dies in Form einer summarischen Berichterstattung zu thun. Die Aufgabe des Unterzeichneten kann sich also darauf beschränken, in einem kurzen Überblick eine gedrängte Darstellung der Grundgedanken der beiden Entwürfe und der an denselben vorgenommenen Abänderungen zu geben. Alles weitere, so u. a. die eingehende Begründung der einzelnen Artikel, behalten wir den mündlichen Verhandlungen im Schoße des Nationalrates vor. Im übrigen bitten wir die Mitglieder des Rates, behufs näherer Orientierung unsere Protokolle, sowie die Botschaft des Bundesrates zu den beiden Entwürfen zu Rate ziehen zu wollen.

Eines mag sofort vorausgeschickt werden: die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten und Vorbehalte, welche bei Beginn der Arbeiten der Kommission zum Ausdruck gelangt sind, haben seither einer gänzlichen Übereinstimmung der Ansichten über die wesentlichen Teile des Problems Platz gemacht, und die Kommission steht heute mit einmütigen Anträgen vor Ihnen.

Dieses bei einem so schwierigen, komplizierten Werke wie die Kranken- und Unfallversicherung als glückliche Vorbedeutung zu bezeichnende Resultat ist vor allem dem einen Grundgedanken zuzuschreiben, den die Kommission von Anfang an in den Vordergrund gestellt und den sie bei näherer Vertiefung in den Gegenstand ihres Studiums immer nachdrücklicher ins Auge gefaßt hat, dem Gedanken nämlich, daß ihr Streben hauptsächlich darauf gerichtet sein müsse, einer Reform baldmöglichst zum Durchbruch zu verhelfen, welche in so hohem Maße dem in unserer heutigen Gesellschaft lebenden Bedürfnis nach Hebung und Schutz der Schwachen und nach socialer Solidarität entspricht. Die Kommission hat sich gesagt, daß sie in versöhnlichem Geiste an ihre Arbeit herantreten und alle ihre Anstrengungen darauf richten müsse, den Boden für gemeinsame Lösungen zu finden.

Wenn dieses Streben von Erfolg gekrönt war, so ist dies — wie nachdrücklich betont werden muß — vor allem der Hingebung unseres Kollegen Herrn Forrer zu verdanken, der während der ganzen Verhandlungen stets seine auf diesem Gebiete erworbene Sachkenntnis und seine Arbeitskraft in den Dienst der Kommission stellte und die Entwürfe allen jenen materiellen und formellen, oft einschneidenden Abänderungen unterzog, welche nach den Beschlüssen der Kommission notwendig wurden.

Wir werden glücklich sein, wenn der Nationalrat den Anträgen, die wir ihm zu unterbreiten die Ehre haben, zustimmt.

### **Sind beide Versicherungen, gegen Unfall und gegen Krankheit, einzuführen?**

Ihre Kommission hat sich ohne Zögern mit dem Bundesrat auf den Boden gestellt, daß beide Versicherungen, diejenige gegen Krankheit und diejenige gegen Unfall, gleichzeitig durchzuführen seien, und zwar aus folgenden Gründen:

a. Der Wortlaut von Art. 34 der Bundesverfassung, wie er von den eidgenössischen Räten an Stelle der Fassung des bundesrätlichen Entwurfes beschlossen und vom Volke angenommen worden

ist, sieht keine getrennte Behandlung der Kranken- und der Unfallversicherung vor, sondern bringt beide Versicherungsarten, als Ausflüsse eines und desselben Problems, in engen Zusammenhang zu einander, indem er besagt:

„Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung errichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.“

b. Soll ein wahrhaft fruchtbringendes Werk gesellschaftlicher Solidarität geschaffen werden, welches den dringenden Forderungen unseres demokratischen und socialen Lebens, sowie den auf diesem Gebiete gewonnenen Erfahrungen entspricht, so muß eine Organisation angestrebt werden, welche den Folgen der Krankheit und denjenigen des Unfalles zu gleicher Zeit entgegenzuwirken gestattet. Es hieße mitten auf dem Wege stehen bleiben, sich mit einem halben Fortschritt begnügen und den Schutzbedürftigen nur eine sehr unvollständige Genugthuung gewähren, würde man sich heute auf Einführung der Unfallversicherung beschränken und die Krankenversicherung auf später verschieben. Übrigens würden wir, blieben wir jetzt bei einer solchen halben Maßregel stehen, uns sehr bald doch gezwungen sehen, ihr auch die notwendige Ergänzung durch die Krankenversicherung zu geben. Die gesetzgeberische Pflicht gebietet uns, bei Verwirklichung des Grundsatzes gesellschaftlicher Gegenseitigkeit so weit zu gehen, als Verfassung und finanzielle Kräfte es gestatten, und die doppelte Versicherung, gegen Krankheit und gegen Unfall, zu gleicher Zeit durchzuführen.

c. Unfall und Krankheit sind zwei Gefahren, welche jeden Augenblick den Arbeiter in seiner Thätigkeit und Gesundheit treffen, ihn für kürzere oder längere Zeitdauer zur Arbeitsunfähigkeit verurteilen, ja sogar einen tödlichen Ausgang für ihn nehmen können. Es sind zwei Gefahren, die in enger Wechselbeziehung zu einander stehen, ja oft, wenn nicht in den Ursachen, so doch in den Wirkungen ineinander übergehen. Sobald dem so ist, warum nicht sogleich eine Organisation schaffen, welche durch die gemeinsame Beteiligung des Arbeitgebers, des Arbeiters und des Staates dem arbeitenden Bürger gegen die Folgen der Krankheit Hülfe gewährt und ihn gleichzeitig auch gegen die Folgen des Unfalls schützt?

Eine gesicherte Lebenshaltung, das Anrecht auf eine Entschädigung, welche dem von einer dieser Gefahren betroffenen Arbeiter mit seiner Familie die Fortexistenz ermöglicht und ihn vor der Bedrängnis des Elends schützt, das sind berechnete Forderungen,

welchen zu genügen wir unsere ganze Kraft einsetzen sollen. Verlassen wir doch einmal den Boden öder philosophischer Betrachtung und des theoretischen Doktrinarismus. Und da wir es für nützlich und notwendig erachten, eine Institution zum Schutze gegen die Folgen des Unfalls zu schaffen, welche die als ungenügend und mangelhaft erkannte Einrichtung der Haftpflicht ersetzen soll, so geben wir sogleich weiter, geben dem Grundsatz der gesellschaftlichen Gegenseitigkeit einen höheren und weitherzigeren Ausdruck und rufen zu gleicher Zeit, als verwandte und nicht weniger notwendige Institution, auch die Versicherung gegen Krankheit ins Leben! Auf solche Weise werden wir der Arbeit den Weg öffnen, auf welchem sie mit größerer Sicherheit vorwärts marschieren kann, und werden wir einer großen Zahl unserer Mitbürger eine schönere Zukunft bereiten.

Zahlreiche Vertreter der Industrie haben übrigens bereits diesem Gedanken Folge gegeben, indem sie für ihr bereits unfallversichertes Personal auch noch Hülfskassen gegen Krankheit gründeten, durch weitherzige Beiträge zur Speisung dieser Kassen das Ihrige beitrugen und so die Ausrichtung von Unterstützungen ermöglichten, die nicht unter das Existenzminimum hinuntergingen.

d. Ihre Kommission hätte vielleicht gegen die gleichzeitige Verwirklichung der Kranken- und der Unfallversicherung Bedenken gehegt, wenn dies für die Eidgenossenschaft, bei dem gegenwärtigen Stande ihres Budgets und ihrer Mittel, zu schwere finanzielle Lasten zur Folge gehabt hätte, und wenn man gezwungen gewesen wäre, zu besonderen Steuern Zuflucht zu nehmen, denen wahrscheinlich die Mehrheit des Schweizervolkes ablehnend gegenübergestanden wäre. Aber die vom Bundesrat auf unseren Wunsch vorgenommene finanzielle Prüfung hat glücklicherweise ergeben, daß bei den sicher vorherzusehenden Mehrerträgen unseres Budgets der Betrieb der beiden Versicherungsarten auf genügende Bundesunterstützung rechnen darf und für eine Reihe von Jahren einen richtigen Gang nehmen wird. Solche Betrachtungen bewogen die Kommission, die Befürchtungen, welche ihr bei Beginn ihrer Beratungen vorschwebten, fallen zu lassen. Der Bundesrat hat sich denn auch dieser unserer Ansicht angeschlossen und wird den eidgenössischen Räten den Antrag unterbreiten, jetzt schon die Gründung eines Reservefonds für die Kranken- und Unfallversicherung, mittelst Zuweisung des Einnahmenüberschusses des Rechnungsjahres 1896 als ersten Jahresbeitrages, vorzunehmen.

## Einführung des Versicherungszwanges.

Ihre Kommission hat das Prinzip des Obligatoriums für die Kranken- wie für die Unfallversicherung und gleichzeitig auch, als nach ihrer Ansicht eng damit verbundenes Korrelat, den Grundsatz der staatlichen Versicherung aufgestellt.

Über die Frage des Versicherungszwanges ließe sich ins Endlose diskutieren und die den Nationalökonomern der liberalen Schule so sehr am Herzen liegende These aufstellen, daß der Zwang dem ethischen Grundsatz der Verantwortlichkeit des Individuums widerspreche, eine Gefährdung der individuellen Würde und einen Eingriff in die persönliche Freiheit und das Eigentumsrecht bilde. Der Staat, wird gesagt, darf dem Individuum nicht die Tugenden der Vorsicht und Sparsamkeit aufdrängen wollen, er hat nicht das Recht, ihm irgend einen Teil des Lohnes zwangsweise abzuziehen. Wenn er dies thut, wenn er das Individuum dem Versicherungszwang unterwirft, seinen freien Willen knechtet, ihm die Fähigkeit abspricht, durch selbständige Anstrengung und freiwillige Opfer die Mittel zur Selbstversicherung zu beschaffen, so verirrt er sich auf den gefährlichen Weg des Staatssozialismus und wird in kurzer Zeit dahin geführt, auf gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Boden an Stelle der individuellen Regsamkeit, der freien Entfaltung der Kraft des Einzelnen, der privaten Unternehmungslust die direkte Aktion der öffentlichen Gewalten, die systematische staatliche Bevormundung zu setzen.

Wir glauben, man dürfe sich nicht durch dieses, bei jedem, auch dem unpassendsten Anlaß heraufbeschworene Gespenst des Staatssozialismus in Schrecken jagen lassen. Sehen wir auf den Grund der Dinge, so bemerken wir sehr bald, daß sozusagen jeden Augenblick etwas in Staatssozialismus geschieht, daß sogar diejenigen dies thun, welche sich als dessen entschiedenste Gegner erklären. Bei derartigen Fragen muß man sich vor allem an die Thatsachen, an die Erfahrungen halten und nicht an bloßen Worten hängen bleiben.

Wann kann und muß der Staat sich ins Mittel legen und an welches Kriterium muß er sich halten, um zu erfahren, ob seine Intervention von Nutzen und gerechtfertigt ist?

Wir antworten — im Einklang mit hervorragenden Geistern und mit der alltäglichen Erfahrung —: die Intervention des Staates ist von Nutzen und gerechtfertigt jedesmal und überall, wo die individuelle Thätigkeit nicht im stande ist, einen socialen Fortschritt zu verwirklichen, der als notwendig erkannt worden ist;

dagegen hat die Intervention des Staates keine Berechtigung überall da, wo die individuelle Thätigkeit im stande ist, durch ihre alleinigen Anstrengungen mit Hülfe der von ihr geschaffenen Unternehmungen die Verbesserungen ins Leben zu rufen, welche das Bedürfnis der Gesellschaft fordert.

Damit ist der wohlberechtigte Maßstab gefunden, nach welchem die Intervention des Staates bei gegebenen Verhältnissen sich zu richten hat: sie soll an dem Punkte einsetzen, wo die Kraft des Einzelnen nicht mehr hinreicht, wo sie sich als ohnmächtig erweist, einen socialen Fortschritt ins Werk zu setzen.

Spricht man vom Grundsatz der staatlichen Einmischung, so darf darunter also nicht eine Doktrin verstanden werden, die auf jedem Gebiete, für die Lösung jeder Frage in derselben systematischen, uneingeschränkten Weise zur Durchführung gelangen soll. Die staatliche Einmischung ist doch nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck, da, wo die private Unternehmungskraft uns bei Lösung wichtiger Probleme allgemeinen Interesses im Stiche läßt. Es handelt sich um eine Thatfrage und um eine Frage des Taktes.

Von diesem erfahrungsgemäßen Standpunkte aus und unter Berücksichtigung der socialen Forderungen hat man mit der Zeit, nach und nach, die Industrie gesetzlichen Vorschriften unterstellt, wie derjenigen der Beschränkung der Arbeitszeit, der Sonntagsruhe, hygieinischer Einrichtung der Fabriken zum Schutze der physischen und moralischen Gesundheit des Arbeiters, hat man den obligatorischen öffentlichen Unterricht, die obligatorische Gebäude- und Mobiliarversicherung eingeführt, kommen wir heute mit dem Antrage obligatorischer Teilnahme des Arbeitgebers und des Arbeiters an der Versicherung gegen Krankheit und Unfall.

Um vorerst nur von der obligatorischen Unfallversicherung zu sprechen, wird man ohne weiteres zugeben müssen, daß der Versicherungszwang heute einer thatsächlichen Notwendigkeit entspricht und eine notwendige Folge der Unfallsgefahr im Berufe ist. Nachdem einmal in unserer Haftpflichtgesetzgebung der Grundsatz zur Durchführung gelangt ist, daß der Arbeitgeber die Last der Berufsgefahr zu tragen hat und verpflichtet ist, für Unfälle, denen seine Arbeiter während der Arbeit zum Opfer fallen, eine pekuniäre Entschädigung auszurichten, muß da nicht logischerweise auch dafür gesorgt werden, daß diese Entschädigung unter allen Umständen auch eine thatsächliche und zureichende sei, und daß die verunglückten Arbeiter stets in den Besitz derselben gelangen?

Jedermann weiß nun aber, daß dies unter dem gegenwärtigen Haftpflichtsystem nicht der Fall ist; gerade um den schweren Unvollkommenheiten und Mängeln dieses Systems abzuhelfen, muß man notwendig zum Prinzip der obligatorischen Versicherung gelangen. Wer nur etwelche Erfahrung über unsere Haftpflichtgesetzgebung hat, der weiß, wie viele kleine Meister und kleine Unternehmer es versäumen, sich durch Versicherung gegen die Risiken zu decken, welche das Gesetz ihnen überbindet, und in wie sehr vielen Fällen sie gar nicht in der Lage sind, eine Versicherung unter annehmbaren Bedingungen abzuschließen. Trifft sie nun ein Unfall von einiger Bedeutung, so sehen sie sich mangels hinreichender Mittel außer stande, die Opfer des Unfalls zu entschädigen; die Entschädigung, welche das Gesetz ihren Arbeitern hat sichern wollen, wird so illusorisch, oder aber der Arbeitgeber ist durch Bezahlung der Entschädigungen, auch in dem von unserem Gesetze vorgesehenen beschränkten Betrage, unwiderruflich ruiniert.

Mit aller Notwendigkeit muß sich also die obligatorische Versicherung aufdrängen, vorab für den Arbeiter, der ohne sie Gefahr läuft, in sehr vielen Fällen um eine gerechte und billige Entschädigung zu kommen; nicht weniger dringend muß sie aber auch erscheinen für alle jene kleinen Meister, welche ja die Großzahl der Arbeitgeber bilden, und welche ohne die obligatorische Versicherung befürchten müssen, der ihnen vom Gesetze auferlegten Pflicht nicht nachkommen zu können.

Zu diesem Schlusse ist am Ende ihrer Erwägungen die Großzahl derjenigen gelangt, welche sich zum Grundsatz der Berufsgefahr und der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für dem Arbeiter zustoßende Unfälle bekennen, welcher Grundsatz, wie jedermann weiß, heutzutage in die Gesetzgebung zahlreicher Länder Aufnahme gefunden hat. Der gleiche Schluß ist auch, hier mit weniger, dort mit mehr Nachdruck und Präcision an allen den Kongressen gefaßt worden, welche diese Materie behandelten. Wir finden ihn auch in positiver Weise formuliert in dem Motivenbericht der französischen Regierung zu dem Gesetzentwurf über die Haftpflicht des Arbeitgebers bei Unfällen. „Es genügt nicht,“ drückt sich dieser Bericht aus, „die Versicherung durch ein ganzes System sinnreicher Maßregeln zu erleichtern; die Versicherung muß, im Interesse des Arbeitgebers wie in demjenigen der Arbeiter, obligatorisch erklärt werden. Den Arbeitgebern die Freiheit zu lassen, sich zu versichern oder nicht, hieße in der That das im Gesetze niedergelegte Prinzip der Haftpflicht durchlöchern. Die meisten derselben werden vor den hohen von den Versicherungs-

„gesellschaften geforderten Prämien zurückschrecken, dafür aber  
 „später, wenn sie am Tage des Unfalls das Kapital für eine unter  
 „Umständen beträchtliche Entschädigung aufbringen müssen, vor  
 „dem Ruin stehen, oft sogar mit ihrem ganzen Vermögen der  
 „Verpflichtung nicht nachkommen können. Wo blieben dann die  
 „Garantien für den Arbeiter? Die obligatorische Versicherung ist  
 „also eine Notwendigkeit, wenn anders der Arbeiter sicher sein  
 „soll, die ihm gesetzlich zugesprochene Entschädigung auch wirk-  
 „lich zu bekommen, und der Arbeitgeber nicht durch die Bezahlung  
 „ruiniert werden soll.“

Diese Argumentation ist unwiderleglich. Ist einmal der Grundsatz aufgestellt, daß der Arbeitgeber für die Folgen der Berufsgefahr einzustehen hat, so bilden die Unfallsvergütungen einen Teil seiner allgemeinen Unternehmungskosten. Den Arbeitern muß die Garantie geboten werden, daß jene Vergütung vorkommendenfalls auch wirklich ausgerichtet wird und daß sie sicher in den Besitz derselben gelangen. Bei dem System der Haftpflicht, unter welchem wir zur Zeit noch stehen, ist diese Garantie sehr ungewisser Natur; volle Sicherheit wird einzig und allein die Einführung der Zwangsversicherung bringen können. Noch eins: Tritt die obligatorische Versicherung an Stelle des derart als unvollkommen und fehlerhaft erkannten Haftpflichtsystems, so wird damit auch der unerträglichen Lage ein Ende gemacht, in welche Arbeitgeber und Arbeiter so oft geraten, wenn sie gezwungen sind, gegenseitig den Schutz der Gerichte anzurufen, um die von den Versicherungsgesellschaften aufgeworfenen zahlreichen Streitfragen zu erledigen. Gelingt es uns, diese unseligen und gefährlichen Prozesse zwischen Arbeitgeber und Arbeiter aus der Welt zu schaffen, so haben wir eine verhängnisvolle Quelle von Mißstimmung und Erbitterung zwischen den beiden Gesellschaftsklassen verstopft.

Will der Staat die obligatorische Unfallversicherung durchführen, so muß er unseres Erachtens die Organisation des Versicherungsdienstes selbst an Hand nehmen und darf diese Aufgabe nicht der Privatindustrie übertragen. Mit der Wahl des letztern Systems würde er wiederum in die Fehler geraten, welche wir dem Haftpflichtsystem vorwerfen und welche gerade den Grund bilden, warum wir dessen Abschaffung empfehlen. Zahlreiche kleine Arbeitgeber, diejenigen, welche mit schwierigen Existenzbedingungen zu kämpfen haben, namentlich aber diejenigen, welche mit Gefahr verbundene Gewerbe betreiben, könnten neuerdings keine Versicherungsgelegenheit finden, weshalb der Arbeiter wiederum vor der Ungewißheit stände, ob er auch thatsächlich in den Genuß

seiner Entschädigung gelangen werde, oder endlich, die Versicherungsgesellschaften würden sich zur Versicherung dieser Gefahren nur gegen exorbitante Prämien herbeilassen, welche zu entrichten die Arbeitgeber bei ihren bescheidenen Mitteln oft außer Stande wären. Sollten sich aber auch im günstigsten Falle Gesellschaften finden, welche diese Versicherung unter nicht allzu schweren Bedingungen übernähmen, so würde der Arbeitgeber und mit ihm der Arbeitnehmer bei den zahllosen Ungültigkeitsklauseln, von denen die Policen der Versicherungsgesellschaften wimmeln, und bei der in vielen derselben waltenden Tendenz, jeden, auch den geringsten Vorwand und den kleinsten Formfehler auf dem Prozeßwege zur Bestreitung der Zahlungspflicht auszunützen, doch nur eine sehr unvollständige Garantie für Auszahlung der Versicherungssumme besitzen.

Würden wir uns darauf beschränken, bloß den Grundsatz der obligatorischen Versicherung aufzustellen, von der Errichtung einer eigenen Versicherungskasse durch den Staat aber Umgang nehmen und der Privatindustrie hierin freies Feld lassen, so müßten wir zu allem noch riskieren, nicht einmal die Vorteile zu genießen, welche der freie Wettbewerb sonst bietet. Denn es wäre sehr wohl denkbar, daß die Versicherungsgesellschaften, um die wohlthätige Wirkung der freien Konkurrenz zu hindern und sich nicht gegenseitig den Gewinn herabzumindern, sich — wie wir das ja auch schon erlebt haben — auf Anwendung eines gemeinsamen Tarifes einigten, unterhalb dessen überhaupt keine Versicherungsgeschäfte abgeschlossen würden.

Aus all diesen Gründen sind wir dazu gekommen, die obligatorische Unfallversicherung ohne staatlichen Betrieb als eine halbe Lösung, die nicht zum Ziele führen würde, abzulehnen.

Ebenso bekennen wir uns zum Grundsatz des Obligatoriums für die Krankenversicherung. Krankheit und Unfall sind, wie wir dies bereits erläutert haben, eng miteinander verbundene Gefahren, welche in ihren Folgen sich nicht unterscheiden und beide für den davon Betroffenen zu einer längern oder kürzern Erwerbsunfähigkeit führen. Wenn wir nun vom humanitären und socialen Standpunkte aus die Notwendigkeit anerkennen, den Arbeiter gegen die aus Unfällen entstandene Erwerbslosigkeit besser zu schützen, als dies die jetzige civilrechtliche Haftpflicht vermag, und zu diesem Zwecke eine obligatorische Versicherung mit Staatsbetrieb schaffen, sollten wir da nicht auch die gleiche Notwendigkeit zugeben für die durch Krankheiten aller Art bedingte Arbeitslosigkeit, nicht auch zugeben, daß gleicherweise auf dem Gebiete der

Krankheitsgefahr, das ja von demjenigen der Unfallsgefahr überhaupt nicht scharf zu trennen ist, für den Arbeiter gehöriger Schutz geschaffen werden muß, und zwar durch Anwendung des einzig wirksamen Mittels, der obligatorischen Versicherung?

Alles, was bisher zum Schutz der Arbeiter gegen die Folgen der Krankheit gethan wurde, entsprach den vorhandenen Bedürfnissen und der Größe des Übels bei weitem nicht. Nicht daß wir etwa die durch Privatinitiative, durch die edelmütigen Bestrebungen vieler Fabrikanten, durch die Thätigkeit unserer Krankenkassen erreichten Resultate gering schätzen, aber alle diese Kundgebungen des Geistes der Vorsorge und der Solidarität, welchen wir gewiß alle Anerkennung zollen, sie sind unzulänglich im Vergleich zu der großen Zahl derer, die noch außerhalb jeder Versicherung stehen und von den Folgen der Krankheit und der Unsicherheit des kommenden Tages bedroht bleiben, sie stehen weit zurück hinter den Fortschritten, die noch zu verwirklichen sind.

Deshalb halten wir es mit dem Bundesrate für unsere Pflicht, heute einen Anlauf zu einer umfassenderen Organisation der gesellschaftlichen Solidarität zu nehmen. Die individuellen Anstrengungen, welche bis jetzt, namentlich in Gestalt unserer auf Gegenseitigkeit beruhenden Kassen, zum Ausdruck gelangt sind, haben uns den Weg gebahnt und Werke der Vorsorge geschaffen, die alles Lob verdienen, aber nur den ersten Schritt auf dem Wege zum gewünschten Ziele darstellen. Wir müssen uns diesem zu nähern suchen durch Feststellung der Grundlagen einer neuen Organisation, welche die dreifache Mitwirkung der zu versichernden Arbeiter, der Arbeitgeber und der Gesamtheit in Anspruch nimmt. Wollten wir einzig auf die Privatinitiative, auf das freiwillige Zusammenstehen der an der Sache Interessierten zählen, so könnten wir noch unendlich lange auf einen Fortschritt warten, dessen Verwirklichung bei unsern wirtschaftlichen und socialen Arbeits- und Industrieverhältnissen zur gebieterischen Notwendigkeit geworden ist. Deshalb haben wir uns auf den Boden der obligatorischen Krankenversicherung gestellt; denn auf diesem Boden, mag er auch kritisiert werden, finden wir wenigstens hinsichtlich wirksamen Schutzes für den Arbeiter sichere Vorteile, die jedem andern System abgehen. Auf was wir vor allem Bedacht genommen haben, das ist die wertvolle und an Erfahrungen reiche Mitwirkung der Unternehmer, sowie der auf Gegenseitigkeit beruhenden Vereine, deren Kassen fortbestehen und für ihre Mitglieder der gleichen Vorteile wie die staatlichen Kassen teilhaftig werden können.

Der Staat thut übrigens, indem er für die Erwerbsklassen der industriellen und landwirtschaftlichen Arbeiter und des Dienstpersonals die obligatorische Krankenversicherung einführt, nichts anderes, als daß er einen in unserem Lande und anderwärts schon vielfach angewandten Grundsatz auf weitere Kreise ausdehnt. Wir sehen ja in der That den Staat sehr oft seinen eigenen Angestellten und Arbeitern obligatorische Lohnabzüge auferlegen, um ihnen bei vorgerückten Jahren eine bescheidene Altersrente auszurichten oder um in gefährlichen Betriebsarten bei Unfällen eine Entschädigung zu gewähren. Sollte nun der Staat nicht auch für alle Lohnarbeiter der Industrie und Landwirtschaft in gleicher Weise verfahren dürfen, indem er sie der allgemeinen Krankenversicherung unterwirft und dafür einen Abzug an ihrem Lohne festsetzt? Interessiert ihn ihr Schicksal weniger als das seiner eigenen Beamten und Angestellten, während sie doch unter viel ungünstigeren Existenzverhältnissen leben?

Die obligatorische Versicherung entspricht zudem, was man auch sagen mag, einer gesunden Moral und der Würde des Arbeiters, sofern sie eine persönliche Mitheteiligung des Versicherten zur Grundlage hat. Sie entspricht einer gesunden Moral, weil sie verlangt, daß jeder nach Maßgabe seiner Kräfte sein Teil dazu beitrage, bei Unfall oder Krankheit nicht der Gesellschaft oder den Mitarbeitern zur Last zu fallen. Sie entspricht aber auch der sittlichen Würde des Arbeiters, da die ihm hier ausgerichtete Entschädigung die Frucht eines von ihm zur Erlangung eines Rechts gebrachten Opfers ist und nichts gemein hat mit jener Hülfe, welche die öffentliche Armenpflege gewährt, oder mit einem Almosen, welches den Empfänger stets erniedrigt und oft demoralisiert.

Endlich bestehen noch gewichtige praktische Gründe, welche für das Obligatorium der Krankenversicherung sprechen. Da die Krankheitsgefahr und die Unfallgefahr sich nahe berühren und man nicht immer wird unterscheiden können, was Unfall und was Krankheit ist, so kann es sich nur empfehlen, die beiden Versicherungen in enge Wechselbeziehung zu setzen und dementsprechend auch den Versicherungszwang auf beide anzuwenden, so daß sie die gleichen Kategorien von Versicherten umfassen. Es rechtfertigt sich dies um so mehr, als nach den Entwürfen die Krankenversicherung sich auf alle Krankheiten erstrecken soll, und die Unfallversicherung ebenfalls nicht nur für die Unfälle bei der Arbeit, sondern auch für alle außerhalb der Arbeit sich ereignenden Unfälle in Wirkung zu treten hat. So können die beiden Organisationen, überall wo es nötig ist, sich gegenseitig ergänzen und

unterstützen. Aus denselben Gründen praktischer Natur, und in Berücksichtigung der gemachten Erfahrungen, haben wir die Bestimmung aufgenommen, daß die Unfälle mit kürzerer Krankheitsdauer, die besonders gern zu Simulation und Betrug führen und scharfe Aufsicht erfordern, während 6 Wochen (Karenzzeit) der Krankenversicherung zur Last fallen, da diese für eine strenge Aufsicht besser eingerichtet ist als die Unfallversicherung, und daß die letztere zur Entschädigung des Verunglückten erst nach Ablauf von 6 Wochen in die Lücke tritt. Diese Kombination, welche die Simulationsversuche zu vereiteln bestimmt ist, kann aber nur geschaffen werden, wenn Kranken- und Unfallversicherung dieselben Personen umfassen und wenn beide obligatorisch sind.

### **Umfang der Unfall- und Krankenversicherung.**

Soll die gesamte Bevölkerung, ohne Unterschied des Berufes, des Verdienstes und des Vermögens, von einer gewissen Altersgrenze an dem Versicherungszwang unterstellt oder soll dieser Zwang auf gewisse Klassen von Personen beschränkt werden?

Der Satz, die Versicherungspflicht solle auf die ganze Bevölkerung ausgedehnt werden, hat seine Anhänger, und diese führen zu dessen Rechtfertigung hauptsächlich Gründe demokratischer Gleichheit ins Feld. Es war dies auch der Wunsch des Krankenkassenverbandes der französischen Schweiz.

Wir können nicht beistimmen. Eine Demokratie, die ihre Aufgabe richtig versteht, muß durch ihre Schöpfungen und ihre Gesetze vor allem denjenigen helfen, welche einen schwierigen Stand im Leben haben, welche bei der Arbeit allerlei Unfällen ausgesetzt sind oder durch Krankheit von einem Tage zum andern dem Elend und der Bedürftigkeit preisgegeben werden. Ihre wahre Rolle ist eine immer größere Beschränkung des Gebietes der Armenunterstützung und der Wohlthätigkeit zu gunsten einer Ausdehnung desjenigen der gesellschaftlichen Vorsorge und Gegenseitigkeit. Zu diesem Behufe soll sie vor allem Werke zu schaffen suchen, welche denen zu gute kommen, die sie nötig haben, und nicht Werke, die für eine große Zahl von Bürgern ganz unnötig sind. Zu diesen Werken, die berufen sind, das Prinzip der gegenseitigen socialen Unterstützung durch bessern Schutz der Schwachen immer vollständiger zu verwirklichen und unser Unterstützungs- und Wohlthätigkeitswesen umzugestalten, zählt heutzutage die Versicherung, in erster Linie die Unfall- und die Krankenversicherung.

Ihr Hauptzweck ist, denen zu Hülfe zu kommen, die in unserer Gesellschaft nur von ihrer Arbeit leben, die, allein auf die eigene Kraft angewiesen, nur mit Mühe den für die Versicherung gegen Unfall und Krankheit notwendigen Betrag erübrigen können, und denen es selten und nur schwer möglich ist, je zu Wohlstand zu gelangen. Das sind die Leute, denen wir materiell und moralisch zu helfen suchen sollen, indem wir ihre eigenen Anstrengungen durch Beiträge des Arbeitgebers und des Staates unterstützen! Aber noch weiter zu gehen, wie einige es unter dem Vorwande demokratischer Gleichheit verlangen, auch diejenigen schützen zu wollen, welche des Schutzes nicht bedürfen, und die Lage derjenigen verbessern zu wollen, deren Existenz gesichert ist, die Vermögen besitzen oder hinlängliche Hilfsquellen haben oder die der Ungewißheit des nächsten Tages und den Unfällen des Berufes nicht ausgesetzt sind, das hieße vom richtigen Wege, den eine Demokratie wandeln soll, abweichen und sich in Irrwege verlieren.

Diejenigen, welche von der Versicherung aller reden, vergessen übrigens, daß die Versicherungen, die wir jetzt einrichten wollen, nur die weitere Entwicklung des Billigkeitsgrundsatzes sind, der verlangt, daß der Staat für die Opfer der Berufsgefahr Vorsorge zu treffen hat.

Als man erkannte, daß es, bei den obwaltenden industriellen Verhältnissen, billig sei, die Lage der Arbeiter zu verbessern, indem man den mit der Obhut über die Sicherheit des Arbeiters betrauten Arbeitgeber für die vorkommenden Unfälle verantwortlich erklärte, sobald er nicht Selbstverschulden des Arbeiters oder höhere Gewalt nachwies, während unter der Herrschaft des früher geltenden gemeinen Rechts dem verunglückten Arbeiter zur Erlangung einer Entschädigung die Beweislast für ein Verschulden des Arbeitgebers oblag, erließ man ein entsprechendes Gesetz, welches sich nicht auf alle Personen erstrecken konnte, sondern dessen Wirkungskreis naturgemäß auf gewisse, in bestimmten Verhältnissen sich befindende Arbeitergruppen beschränkt blieb. So sollen wir auch heute die neue Versicherung, welche hauptsächlich das mit Recht angegriffene System der civilrechtlichen Haftpflicht ersetzen will, auf bestimmte, genau umschriebene Kategorien von Arbeitern beschränken, nicht aber sie auf die gesamte Bevölkerung ausdehnen, wozu ja gar kein vernünftiger Grund vorliegt.

Dies sind die Beweggründe, die uns dazu führten, die Vorschläge des Bundesrates anzunehmen und, nachdem der Grundsatz der Versicherungspflicht einmal festgestellt war, diese nicht auf

die Gesamtbevölkerung auszudehnen, sondern auf bestimmte Klassen von Arbeitern zu beschränken.

Demgemäß haben wir den Versicherungszwang nur für die Lohnarbeiter, die Angestellten, Berufsarbeiter, das Dienstpersonal beschlossen, d. h. im allgemeinen für alle diejenigen, welche im Dienst eines Arbeitgebers stehen und für ihre ihm geleistete Arbeit einen Lohn oder Gehalt empfangen.

Wir haben gefunden, daß die Landarbeiter, die mehr als andere der Krankheitsgefahr und mit der immer größeren Verbreitung der landwirtschaftlichen Maschinen auch der Unfallsgefahr ausgesetzt sind, in die der Versicherungspflicht unterstellten Klassen einzubeziehen sind.

Wir haben unter die obligatorisch Versicherten auch die Lehrlinge und Volontärs von industriellen, landwirtschaftlichen und Handelsunternehmungen eingereiht, und zwar auch dann, wenn sie keinen Gehalt oder Lohn beziehen.

Ebenso haben wir den Versicherungspflichtigen die Beamten und Angestellten beigelegt, welche im Dienste einer öffentlichen Verwaltung (Bund, Kanton, Gemeinde) stehen und in Fabriken, Werkstätten, Zeughäusern und ähnlichen Anstalten beschäftigt sind.

Wir haben ferner den Grundsatz genehmigt, daß bei allen vom Entwurfe berührten arbeitenden Klassen die Versicherung nur auf diejenigen Personen anzuwenden sei, deren Jahresverdienst weniger als 5000 Franken beträgt.

Endlich haben wir das Minimalalter für die Versicherungspflicht auf 14 Jahre festgesetzt.

Das Versicherungsamt entscheidet, unter Vorbehalt des Rekursrechtes an den Bundesrat, ob eine bestimmte Person zu den in Artikel 1 des Krankenversicherungsgesetzes aufgezählten Arbeiterklassen gehört und also der Unfall- und Krankenversicherung unterworfen ist oder nicht.

Mit Bezug auf die ziemlich zahlreichen Arbeitergruppen, die von keinem Arbeitgeber abhängen, die alle Augenblicke Arbeitsgelegenheit und Arbeitsort wechseln, Tagelöhner, herumziehende Arbeiter etc., und für welche man die Mitbeteiligung des Unternehmers und den obligatorischen Lohnabzug durch den Arbeitgeber nicht wohl eintreten lassen kann, gewähren wir den Versicherungskreisen das Recht, zu beschließen, ob sie in die Versicherung einbezogen werden sollen, und die für eine wirksame Ausführung dieser Beschlüsse nötigen Maßnahmen zu treffen.

Ebenso verhält es sich mit den Arbeitern und Arbeiterinnen der Hausindustrie, welche für sich allein und auf eigene Rechnung arbeiten.

Die Kantone können, wenn sie es zweckmäßig finden, das den Versicherungskreisen gewährte Recht ausüben.

Wir geben zu, daß die Versicherung der Arbeiter, die von keinem Arbeitgeber abhängen oder diesen beständig wechseln und von denen es schwierig sein wird, regelmäßige obligatorische Beitragsleistungen zu erhalten, mit allerlei Schwierigkeiten verbunden ist; wir glauben aber, diese Schwierigkeiten lassen sich größtenteils durch die Dazwischenkunft der Kantone und Gemeinden lösen, und die Erfahrung werde uns nach und nach die praktischen Mittel und Wege zu deren Lösung an die Hand geben.

Schließlich wollten wir nicht engherziger und weniger human sein als andere Länder, und wir haben deshalb die fremden Arbeiter von der Versicherung nicht ausgeschlossen. Ihr Ausschluß hätte übrigens die Folge gehabt, daß die Arbeitgeber an der Einstellung fremder Arbeiter oft ein direktes Interesse gehabt hätten, weil sie bei diesen von der Beitragsleistung an die Versicherung befreit wären, daß wir also die Anwerbung fremder Arbeitskräfte geradezu begünstigt und prämiert hätten.

### **Freiwillige Versicherung.**

Wir haben dem Gedanken zugestimmt, neben der obligatorischen Versicherung noch einen freiwilligen Versicherungsbetrieb gegen Krankheit und Unfall einzurichten.

Dieser Betrieb wird freilich den ganzen Gesetzesmechanismus komplizieren, scheint uns aber aus folgenden Gründen empfehlenswert:

Wenn wir die Versicherung auch den nicht versicherungspflichtigen Personen zugänglich machen, so daß diese, als freiwillig Versicherte, ihrer Wohlthaten teilhaftig werden können, so befriedigen wir damit bis zu einem gewissen Grade die Anhänger der allgemeinen obligatorischen Versicherung und kommen zugleich denjenigen entgegen, welche dem Gesetze vorwerfen möchten, es sei nur ein Ausnahmegesetz.

Wir gewähren denen, die durch ihre Ersparnisse, unterstützt von den Bundesbeiträgen, sich gegen Krankheit und kleinere Unfälle versichern wollen, einen sichern Schutz für ihre Geldanlagen.

Wir tragen dazu bei, in der Schweiz die Tugenden der Sparsamkeit und der Vorsorglichkeit zu fördern.

## Verteilung der Versicherungslasten. Deckung der Ausgaben.

Ihre Kommission hat einstimmig den Grundsatz der obligatorischen Beteiligung der Arbeiter und der Arbeitgeber an den Versicherungslasten aufgestellt, also in diesem wichtigen Punkte die bundesrätlichen Anträge, welche bei der Unfallversicherung die ganze Prämie, abzüglich des Bundesbeitrages, dem Arbeitgeber auferlegten, abgeändert.

Die Kommission ging hierbei von dem Standpunkte aus, daß die zu schaffende Versicherung, sowohl diejenige gegen Unfall als diejenige gegen Krankheit, auf einer individuellen Anstrengung des Versicherten beruhen, und daß dabei überall die dreifache Mitwirkung des Versicherten, des Arbeitgebers und des Bundes zum Ausdruck gelangen soll.

Der Arbeiter soll sagen können, daß er der erste Schöpfer der ihm für Krankheiten und Unfälle garantierten Hülfeleistungen ist und daß er bei dieser obligatorischen gegenseitigen Unterstützung ein seinem Leistungsvermögen entsprechendes Opfer darbringt. Da nun die ihm mögliche persönliche Leistung meistens nicht genügen würde, um ihm die Entschädigungen oder die Bezüge zu sichern, deren er bei ihm treffender Arbeitsunfähigkeit bedarf, so müssen Arbeitgeber und Staat zur Ergänzung seiner Leistung mithelfen: der Arbeitgeber durch Übernahme eines Teils der Versicherungsprämie, weil er die Pflicht hat, denjenigen zu unterstützen, welcher in seinem Dienste die Arbeitskraft abnützt, oft ein Werkzeug seines Glückes und Reichtums ist; der Staat, weil es seine Pflicht ist, durch ein Opfer der Gesamtheit die zum Schutze des Arbeiters und seiner Familie bestimmten Einrichtungen zu unterstützen. Diese Pflicht des Staates wird um so gebieterischer, wenn er dem Arbeiter und dem Arbeitgeber vorsorgliche Leistungen auferlegt und die Versicherung obligatorisch erklärt.

Wir glauben, daß dieser Grundgedanke, welcher die Lasten der Versicherung zwischen Arbeiter, Arbeitgeber und Staat verteilt, derjenige ist, der am besten dem sittlich erhebenden Gegenseitigkeitsgedanken entspricht und auch am besten das Gefühl der persönlichen Würde beim Arbeiter zu wahren geeignet ist.

Man mag vielleicht den Standpunkt Ihrer Kommission kritisieren und sagen, beim Unfälle solle die Last vom Arbeitgeber getragen werden, jedoch nur innert der Grenzen des Berufsunfalles und nur, wenn dieser während der Arbeit eingetreten ist, bei

Krankheitsfällen aber ohne jede Leistung des Arbeitgebers dem Arbeiter aufliegen.

Wir glauben im Gegenteil, die wahren Forderungen der Solidarität und der Gerechtigkeit gehen dahin, Arbeiter und Arbeitgeber zu gemeinsamer gegenseitiger Anstrengung zu vereinigen, um der Pflicht der Versicherung für alle Unfalls- und Krankheitsrisiken Genüge zu leisten, die den Arbeiter treffen können, nicht aber jene unglückliche Unterscheidung zwischen beruflichen und außerberuflichen Risiken, die Quelle zahlloser Widersprüche, Streitigkeiten und Prozesse, wieder aufleben zu lassen.

Durch die Heranziehung zu den Lasten der Unfallversicherung erhält der Arbeiter das Bewußtsein, seine Würde zu wahren, denn die ihm bei Unfall ausgerichtete Entschädigung oder Pension wird nicht den Charakter eines Almosens tragen, sondern eines Rechtes, das er sich durch eine auf seinem Lohn gemachte Ersparnis erworben hat, einer Rente, an deren Schaffung er selber mitgewirkt hat und die er in allen Ehren, und ohne irgend ein erniedrigendes Wort von andern hinnehmen zu müssen, genießen darf.

Trägt so der Arbeiter seinen Teil zu der Unfallversicherung bei, so darf es der Arbeitgeber in gerechtem Ausgleich auch nur billig finden, daß diese Versicherung alle vorkommenden Unfallsrisiken deckt, sowohl diejenigen bei der Arbeit als die außerhalb derselben, und er wird zu größerer Sicherheit der Arbeiter gerne dieser Ausdehnung der Versicherung zustimmen.

Er wird sich sagen, daß der Arbeiter, wenn er einen Teil der Unfallversicherungslasten trägt, dadurch gewissermaßen sein eigener Versicherer wird, daß er um deswillen schon sich die Vorsichtsmaßregeln, welche zur Verhütung von Unfällen und zur Schaffung besserer Sicherheit geeignet sind, mehr zu nutze machen wird, als wenn er von jeder Beitragsleistung und jeder persönlichen Vorsorge befreit wäre, und daß er überdies am guten Fortgang des Unternehmens sich mehr interessieren, dessen Wechselfälle aufmerksamer verfolgen, endlich von sich aus allfälligen Unterschleifen oder Mißbräuchen entgegenzuwirken gerne beitragen wird.

Ziehen wir den Arbeiter zur Tragung der Unfallversicherungslasten heran, so kann schließlich der Arbeitgeber sich nicht weigern, seinerseits einen kräftigen Anteil an der Krankenversicherung zu übernehmen, denn er wird nun eher einsehen, daß er in den Tagen der Krankheit denjenigen nicht verlassen darf, der ihm ein Gehülfe in seinen Arbeiten war, und daß es nur billig ist, ihm über die

Zahlung des Arbeitslohnes hinaus auch noch finanzielle Mitwirkung gegen die Eventualität der Krankheit zu gewähren.

Trotz den zwischen Kapital und Arbeit zu Tage tretenden Gegensätzen besteht zwischen ihnen eine Interessengemeinschaft, welche sie zusammenführt. Arbeitgeber wie Arbeiter sind ja mit dem Schicksal der sie ernährenden Industrie verkettet und haben ein gemeinsames Interesse, diese blühend zu machen und sie zu verteidigen gegen die fremde Konkurrenz sowohl wie gegen wirtschaftliche Krisen und gegen alles, was sie bedrohen oder schädigen könnte. Das sind Bande, die wirklich bestehen und in der Natur der Sache liegen. Ist es nun nicht ganz natürlich, daß dieses Band auch hinsichtlich der obligatorischen Gegenseitigkeit bestehe, die wir schaffen wollen, indem wir beide Parteien in billigen Verhältnisse zur Bestreitung der Versicherungslasten heranziehen?

Welches wird dies billige Verhältnis sein? Die Lösung dieser Frage hat ihre großen Schwierigkeiten. Die Lage des Arbeiters ist sehr oft eine schwierige, und man muß mit allen Mitteln sie zu verbessern suchen. Da kann denn nicht die Rede davon sein, von ihm eine Beitragsleistung zu verlangen, die den zum Leben nötigen Lohn zu sehr vermindert, und ihm für bloß zukünftige Möglichkeiten ein Opfer aufzuerlegen, das seine Lage für die Gegenwart gefährdet. Ist die Lage des Arbeiters eine schwierige, so ist auf der andern Seite diejenige des Arbeitgebers, besonders des kleinen Gewerbetreibenden, des kleinen Unternehmers, des kleinen Landwirts, auch nicht immer eine leichte. Zwischen zwei Feuern stehend, ist er oft durch die drückende Konkurrenz, durch die Rücksicht auf Erhaltung seiner Kundschaft, auf Erlangung neuer Bestellungen, zur Rettung seiner Industrie, genötigt, die Preise herabzusetzen im gleichen Momente, wo er durch unabweibare Forderungen zur Erhöhung der Löhne seiner Arbeiter sich gezwungen sieht. Wie viele kleine Arbeitgeber giebt es nicht, deren Lage solchergestalt schwierig und unsicher ist und von denen man ein schweres Opfer nicht verlangen darf! Im allgemeinen wird darauf zu achten sein, daß die unserer Industrie auferlegten Lasten nicht über ihre Kräfte gehen und ihre Entwicklung nicht hemmen.

Wir haben diese heikle Frage dadurch gelöst, daß wir vorerst beschlossen, es solle den Verhältnissen der Landwirtschaft und der Kleinindustrie Rechnung getragen und den Beteiligten die Möglichkeit der Erleichterung der Versicherungslasten gegeben werden. Da der Arbeitslohn auf dem Lande wie auch in zahlreichen kleinen Gewerben zum Teil in Naturalleistungen (Kost und Logis) und zum Teil in barem Geld besteht, so haben wir für die Kranken-

versicherung angenommen, daß der in Geld gezahlte Teil des Lohnes als Tagesverdienst des Versicherten zu betrachten sei und bei Berechnung der Prämien und der Entschädigungen als Grundlage zu dienen habe, es sei denn, daß Arbeitgeber und Arbeiter sich dahin einigen, zur Bestimmung des Tagesverdienstes die Naturalleistungen mit in Rechnung zu ziehen. Wir schlagen Ihnen behufs Regelung dieses ersten Punktes in Art. 79<sup>bis</sup> eine neue Vorschrift vor, mit welcher, stimme man nun dem Mehrheits- oder dem Minderheitsantrage zu, diejenigen sich wohl zufrieden geben dürfen, denen die Interessen der Landwirtschaft und der Kleinindustrie am Herzen liegen.

Wir haben außerdem entschieden, daß der Arbeitgeber an die Unfallprämie 60 %, der Arbeiter 20 % beizutragen habe, und daß die restierenden 20 % vom Bunde zu tragen seien.

Bei der Krankenversicherungsprämie haben wir beschlossen, sie, nach der Verwendung der Bundessubvention, die wir auf wöchentlich 5 Rappen herabsetzten, zu gleichen Teilen auf Arbeitgeber und Arbeiter zu verteilen.

Ihre Kommission hat das Gefühl, daß die durch diese Verteilung unsern Arbeitgebern und Arbeitern auferlegten Verpflichtungen billige sind und sich in Grenzen bewegen, die ohne Schädigung unserer Industrien von den einen und den andern ertragen werden können, und sie ersucht Sie, diese ihre Anträge genehmigen zu wollen.

Übrigens erlauben die in Deutschland und Österreich seit mehreren Jahren gemachten Erfahrungen und der günstige Gang der Industrie in diesen beiden Ländern den Schluß, daß der Versicherungszwang und die für Arbeitgeber und Arbeiter damit verbundenen Lasten keineswegs ein Grund für ökonomische Schwächung der Länder sind, die diesen Weg betreten haben. Man darf sogar behaupten, daß die obligatorische Versicherung zum ruhigen Gang und zum Fortschritt der Industrie, sowie zur Vermehrung des öffentlichen Reichtums mächtig beigetragen hat.

Im ganzen ist also Ihre Kommission mit der finanziellen Organisation der Projekte einverstanden, nur schlägt sie, mit Bezug auf die Unfallversicherung, eine etwas abgeänderte Verteilung der Ausgabenlast vor.

Bei der Unfallversicherung werden die Ausgaben gedeckt:

1. durch eine dem Lohne des Versicherten und der Unfallgefahr des Betriebes, welchem er angehört, proportionale Prämie.

Diese Prämie wird zu 60 % vom Arbeitgeber, zu 20 % vom Arbeiter und zu 20 % vom Bunde getragen;

2. für alle Verwaltungsausgaben, Versicherungsamt, Inspektorat, Versicherungsrat, Versicherungsgericht, durch den Bund.

Bei der Krankenversicherung werden die Ausgaben gedeckt:

1. durch einen Bundesbeitrag von wöchentlich 5 Rappen für jeden obligatorisch und jeden freiwillig Versicherten;
2. durch einen angemessenen Beitrag an die Verwaltungskosten der Krankenkassen;
3. durch eine dem Lohne proportionale Prämie der obligatorisch Versicherten. Diese Prämie wird je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeiter gezahlt;
4. durch eine Prämie und, nötigenfalls, durch eine Eintrittsgebühr der freiwillig Versicherten.

In der Unfallversicherung soll die Versicherungsprämie so berechnet werden, daß man alljährlich, nach den mathematischen Regeln der Versicherung, die zur Zahlung der während des Rechnungsjahres ausgerichteten Renten nötigen Kapitalien zusammenbringt. Wer das Opfer eines Betriebsunfalls geworden ist, hat, man kann dies nicht genug wiederholen, ein heiliges Anrecht auf eine Rente, und es muß ihm absolut eine Garantie für Zahlung derselben geboten werden, was am sichersten dadurch geschehen kann, daß das zur Zahlung der Rente nötige Kapital aufgebracht wird.

Man wird also bei der Unfallversicherung das System der Kapitalisierung anwenden, welches darin besteht, die Beitragsquote so zu stellen, daß eine technische Versicherungsreserve geschaffen werden kann.

In der Krankenversicherung wird man das System der Verteilung anwenden, indem man nur die Einzahlungen fordert, welche zur Deckung der Ausgaben des Versicherten und zur Bildung von Reservefonds notwendig sind. Treten Deficite ein, so werden sie durch Vorausentnahmen gedeckt, welche die kompetenten Behörden auf diesen und auf den von den Reserveverbänden gebildeten Reservefonds (Art. 87 und 139) beschließen können.

### **Leistungen der Versicherungsanstalten.**

Wir haben an den Vorschlägen des Bundesrates bezüglich der Leistungen der Versicherungskassen nur zwei Abänderungen vorgenommen. Diese Änderungen beschlagen nicht die Natur der Leistungen, sondern deren Höhe.

Bei der Krankenversicherung bestehen diese Leistungen:

1. in der ärztlichen Behandlung und der Verabfolgung der Arzneien;
2. in einer täglichen Entschädigung für Erwerbsunfähigkeit für die Dauer eines Jahres vom vierten Tage (inklusive) nach Krankheitsbeginn an.

Hier schlagen wir vor, diese Entschädigung auf 60 % des Tagesverdienstes des Versicherten festzusetzen, statt auf zwei Drittel nach Vorschlag des Bundesrates.

Ausnahmsweise und als zweite Abänderung schlagen wir vor, daß diese Entschädigung 100 % des Tagesverdienstes betragen kann in ganz besonders schweren Fällen, wenn gleichzeitig vollständige Armut und gänzliche Gebrechlichkeit des Versicherten vorliegt;

3. in einer Entschädigung für geburtshülflichen Beistand und in einer Entschädigung für Arbeitslosigkeit während der Dauer der durch die Niederkunft bedingten Arbeitsunfähigkeit;
4. in einer Entschädigung für Bestattungskosten, wenn der Versicherte stirbt.

Bei der Unfallversicherung bestehen diese Leistungen:

1. in der ärztlichen Behandlung;
2. in einer Entschädigung für Erwerbsunfähigkeit im Betrage von 60 % (nicht mehr von zwei Dritteln) des Tagesverdienstes, vom Verfluß der 6. Woche nach Krankheitsbeginn an.

Während der ersten sechs Wochen fällt die Entschädigung für Erwerbsunfähigkeit der Krankenversicherung zur Last;

3. bei dauernder Invalidität in einer Invalidenrente, die gleich ist 60 % (nicht mehr zwei Dritteln) des vom Versicherten erlittenen Lohnausfalls.

Wir schlagen vor, für allfällige schwere Fälle und bei gleichzeitigem Vorhandensein vollständiger Armut und gänzlicher Hilflosigkeit des Versicherten, auch zu beschließen, daß die Rente bis zu 100 % des ihm entgehenden Jahresverdienstes ansteigen kann;

4. beim Tode des Versicherten in einer Entschädigung für Bestattungskosten und einer Rente für den Ehegatten, die Kinder und die Eltern, unter den im Artikel 35 des Entwurfes für Unfallversicherung festgesetzten Bedingungen.

Wir haben mit dem Entwurfe angenommen, daß die Entschädigung für Erwerbsunfähigkeit sich nach dem Lohne abstufen solle. Diese Lösung entspricht dem Grundsatz einer gesunden und

billigen Gerechtigkeit. Es wäre offenbar ungerecht, bei Unfall oder Krankheit einem Arbeiter mit 6—7 Franken täglichem Verdienst gleichen Ersatz oder gleiche Entschädigung zu gewähren, wie demjenigen, der nur 3 oder 4 Franken verdient, denn der von ihnen erlittene Schaden ist verschieden. Eine gleich hohe Entschädigung für beide wäre um so weniger annehmbar, als auch die von ihnen zu zahlenden Prämien- und Beiträgequoten nicht gleich sind, sondern im Verhältnis zu ihrem Lohne stehen. Aus praktischen Motiven und zur Verhütung der unentwirrbaren Schwierigkeiten und Komplikationen, die sich ergeben würden, wenn man in jedem Falle den wirklichen Lohn des Angestellten und Arbeiters feststellen wollte, stimmen wir einer klassenweisen Einteilung der Versicherten nach einer Lohnskala bei, die von Fr. 1 bis zu Fr. 7. 50 geht. Man begreift, daß die Bestimmung des wirklichen Arbeitslohnes besonders schwierig sein muß in solchen Betrieben, wo die Arbeit zahlreichen Schwankungen unterworfen ist, wo sie auf Accord, auf Stück geschieht, wo jährlich flauere Zeiten vorkommen. Wir haben die niedrigste Klasse auf 1 Franken herabgesetzt. Was im täglichen Verdienst eines Versicherten das Maximum von Fr. 7. 50 übersteigt, fällt weder bei der Berechnung der Entschädigung für Arbeitslosigkeit, noch bei derjenigen der Invalidenrenten in Betracht.

Wir erwähnten bereits die neue Bestimmung, welche wir (Art. 79<sup>bis</sup>) eingeführt haben, um den Landwirten und Kleinindustriellen, sowie den zahlreichen von ihnen beschäftigten Arbeitern die Versicherung zu erleichtern, und wobei wir angenommen haben, daß als Tagesverdienst nur der ihnen bezahlte Barbetrag, unter Ausschluß der Naturalleistungen, in Rechnung zu ziehen sei.

Bei der Unfallversicherung tritt zum Lohne noch das Moment der Unfallsgefahr hinzu. Das Versicherungsamt wird ein Schema ausarbeiten, worin die Höhe der Unfallsgefahr jedes Berufes und jedes Gewerbebetriebes festgesetzt ist.

Die Frage der ärztlichen Behandlung und der Ärzte hat Ihre Kommission ziemlich lange aufgehalten; es ist zuzugeben, daß sie ebenso wichtig als delikater Natur ist. Wir haben sie, mit dem Bundesrat, im Sinne der freien Wahl des Arztes durch den kranken Versicherten gelöst, trotz der praktischen Gründe, welche für die Anschauung sprechen mögen, daß der Kranke auf den von der Versicherungskasse gewählten Arzt angewiesen sein müsse.

Ausschlaggebend war für Ihre Kommission die Erwägung, daß, würde den Kranken die Freiheit entzogen, selber ihren Arzt zu wählen, also denjenigen, der ihnen in mancher Lage geschickte,

gewissenhafte und aufopfernde Besorgung angeeignet ließ, und mit dem sie und ihre ganze Familie oft durch die Bande der Gewohnheit, des Vertrauens und der Dankbarkeit verknüpft sind, wir ein tiefempfundenes, in der ganzen Welt hochgehaltenes Gefühl verletzen und auf allen Seiten heftige Opposition hervorrufen würden.

Ihre Kommission hat also im Prinzip dem Versicherten die freie Wahl des Arztes innerhalb seines Versicherungskreises zugestanden, sie hat aber für nötig erachtet, diesen Grundsatz durch eine Bestimmung abzuschwächen, welche der Generalversammlung der Versicherten gestattet, mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden zu beschließen, daß Kassenärzte bezeichnet werden, an welche sich die Kranken bei Strafe des Verlustes ihrer Ansprüche an die Kasse zu wenden haben. In diesem Falle sollen die Kranken stets die Wahl zwischen wenigstens zwei Ärzten haben.

Zur Vermeidung von Mißbräuchen und damit einer Kasse nicht die unbegrenzte Haftbarkeit für Honorare auffalle, welche bei freier Arztwahl die von den Versicherten konsultierten Ärzte verlangen könnten, schlagen wir die Bestimmung vor, daß die Kasse zur Bezahlung der Ärzte nur innert den Grenzen des von den kompetenten kantonalen Behörden aufgestellten Tarifes verpflichtet sei, und daß die Versicherten die darüber hinausgehenden Kosten selber zu zahlen haben.

### **Organisation des Versicherungsdienstes.**

Was den Betrieb der Unfallversicherung betrifft, so geht Ihre Kommission mit dem Entwurf darin einig, daß derselbe dem Bunde zu überlassen sei.

Zu diesem Zwecke wird eine eidgenössische Versicherungsanstalt gegründet werden, deren Organ den Namen „eidgenössisches Versicherungsamt“ erhält. Dieses Amt, bestehend aus einem Direktor, 2 oder 3 Adjunkten und dem nötigen Personal, hat zur Aufgabe, die Versicherungsgeschäfte zu besorgen. Demselben werden eine der Zahl der Kreis- oder Bezirksinspektionen entsprechende Anzahl von Inspektoren unterstellt. Überdies wird ihm ein Versicherungsrat zur Seite stehen. Die Ernennung der Beamten des Versicherungsamtes, der Inspektoren und der Mitglieder des Versicherungsrates steht dem Bundesrate zu. Außerdem wird ein aus 7 Richtern und 5 Suppleanten bestehendes Versicherungsgericht eingesetzt, dessen Bestellung Sache der Bundesversammlung sein wird.

Dies in großen Zügen die für die Unfallversicherung vorgesehene Einrichtung.

Ihre Kommission hat mit Mehrheit beschlossen, Luzern als Sitz der centralen Versicherungsanstalt zu wählen, und nicht Bern, wie der Bundesrat vorschlug. Die Mehrheit ließ sich hierbei von dem Wunsche leiten, es möchte der Sitz unserer großen öffentlichen Verwaltungen und unserer hauptsächlichsten Anstalten in billiger Weise auf die verschiedenen Gegenden der Schweiz verteilt werden. Wir verweisen über diesen Punkt auf die Protokolle der Kommission (pag. 90 und 91).

Gegenüber dem in Deutschland befolgten Grundsatz der gewerblichen Gruppierung hat Ihre Kommission denjenigen der örtlichen Gruppierung der Versicherten angenommen. Statt Versicherungskassen für gewisse Industrien oder Berufsarten zu schaffen, wird man bezirksweise Kassen einrichten, welche alle Arbeitgeber und Arbeiter des Bezirks umfassen. Die in der bundesrätlichen Botschaft (pag. 63—66) zu gunsten des Territorialprinzips der Kassen und der Schaffung von Versicherungskreisen entwickelten Gründe erschienen uns absolut zutreffend.

Bei der Krankenversicherung hat Ihre Kommission den Entwurf des Bundesrates erheblich abgeändert.

Nach jenem Entwurfe war das Gebiet der Eidgenossenschaft in Versicherungskreise und diese in Versicherungsgemeinden eingeteilt. Gemäß der neuen ihm übertragenen Kompetenzen war der Bundesrat berufen, die Einteilung des Landesgebietes in Versicherungskreise vorzunehmen, jedem derselben den Namen zu geben, sodann die Versicherungsgemeinden jedes Kreises, jede zu mindestens 2000 Einwohnern zu umgrenzen, und ebenfalls den Namen einer jeder derselben zu bestimmen. Bei all diesen Operationen der Gebietseinteilung in Kreise und Gemeinden hatten die Kantone nur das Recht der bloßen Meinungsabgabe. Der Bundesrat hatte ferner die Verwaltungsbehörden der Kreise, bestehend aus Verwaltern, Ärzten und Angestellten, zu bezeichnen.

Mehrere Mitglieder Ihrer Kommission hielten nun dafür, daß es nicht möglich sei, diese Grundlagen zu genehmigen, daß dieselben mit dem Wesen unserer politischen Verhältnisse und mit den bestehenden Einrichtungen sich nicht vereinigen ließen, und daß, wenn man die Versicherung auf solche Grundlagen stellen und für diesen besonderen Interessenkreis neben unseren politischen Gemeinden noch Versicherungsgemeinden schaffen wollte, in unser politisches und Verwaltungsleben ein Element des Dualismus, der

Verwirrung und des Zwiespalts hineingetragen und das Werk vor dem Volke unfehlbar gefährdet würde. Daher bestanden sie kräftig darauf, daß die Organisation anders gestaltet werde, daß sie sich auf die Kantone zu stützen habe, statt dieselben beiseite zu setzen und ihre Mitwirkung zu verschmähen, daß sie die Organe der Kantonsouveränität als nützlich, unentbehrliches Räderwerk benutze, um so viel wie möglich die Kantone und die Gemeinden beim Betriebe der neuen Anstalt mit heranzuziehen. Auf dem Gebiete der Versicherung, welche alle Interessen des gesellschaftlichen Lebens berührt, könne die Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden einzig die richtige, praktische und annehmbare Lösung bilden.

Es schien ihnen um so gerechtfertigter, die Kantone und die Gemeinden am Versicherungsbetriebe mitwirken zu lassen, als diesen nach dem Projekt des Bundesrates große Verantwortlichkeit zufallen müßte. Diese Verantwortlichkeit aber würde nie begriffen werden, wenn ihr auf der anderen Seite nicht auch Rechte und Kompetenzen gegenüberständen.

Da endlich die Versicherung nach dem Grundsatz der örtlichen Einteilung funktionieren soll, so hielten jene Mitglieder es für logisch, auf den verfassungsmäßig garantierten Grundlagen unserer politischen und administrativen Gebietseinteilung aufzubauen, nämlich auf Kanton und Gemeinde, welche alle Interessen und Bedürfnisse unseres gesellschaftlichen Lebens repräsentieren, und den Kantonen die Abgrenzung der Versicherungskreise in ihrem Gebiete zu überlassen, so daß diese den schon bestehenden Verwaltungsbezirken thunlichst angepaßt werden könnten, ihnen ferner auch die Ernennung der diese Kreise vertretenden Organe, sowie der den Versicherungsbetrieb überwachenden Instanzen zu übertragen.

Diesen Einwänden Rechnung tragend, hat Ihre Kommission gefunden, die Frage der Organisation der Versicherung sei anders zu lösen und ein System anzunehmen, welches die Grundlagen unserer bundesstaatlichen Organisation und die Kantonalhoheit respektiert und den Kantonen das Recht zuerkennt, ihr Gebiet in Versicherungskreise einzuteilen und in die Organisation und in die Kontrolle des Versicherungsdienstes einzugreifen. Der Bundesrat und der Verfasser der Entwürfe, Herr Forrer, haben ihrerseits dieser Konzession zugestimmt, unter dem Vorbehalt immerhin, daß die Unfallversicherung ausschließlich im Machtbereiche der Bundesgewalt verbleibe und ihre im Entwurfe vorgesehene centralisierte Organisation behalte.

Auf dem Boden dieses Kompromißsystems, welches die verschiedenen Gesichtspunkte und die sich gegenüberstehenden Meinungen Ihrer Kommission versöhnte, hat sich die letztere nun geeinigt.

Dieser Vergleich hat unserem Kollegen, Herrn Forrer, die Arbeit einer durchgreifenden Umgestaltung der Entwürfe auferlegt und einer neuen Prüfung durch Ihre Kommission gerufen, welche zu diesem Zwecke vom 10. bis 12. Mai abhin in Zürich tagte.

Die Krankenversicherung soll nun als Verwaltungseinheit den Versicherungskreis erhalten, in welchem eine öffentliche Kreiskasse errichtet wird. Jeder Kreis soll mindestens 3000 Einwohner zählen. Auf dieser Grundlage schreiten die Kantone zur Einteilung ihres Gebietes; sie können bei der Bildung dieser Kreise, besser als dies dem Bundesrat möglich wäre, den bereits bestehenden Verwaltungsgebieten, den lokalen Verhältnissen, Gewohnheiten und Bedürfnissen Rechnung tragen und so die Gemeinden und die Bevölkerung, welche durch Interessengemeinschaft und vielfache Beziehungen miteinander verknüpft sind, auch in einem und demselben Kreise zusammengruppiieren. Sie können, je nach der Anzahl und der Bedeutung der in einem Kanton oder in einem Teil des Kantons bestehenden Betriebskassen oder freien Kassen, Kreise von größerer Ausdehnung und höherer Bevölkerungsziffer errichten.

Der Bundesrat hat die von jedem Kantone vollzogene Gebiets-einteilung, die Benennung der einzelnen Kreise, sowie alle etwa vorkommenden Änderungen in der Benennung und Begrenzung zu genehmigen.

Den Kantonen steht sodann die Bezeichnung der Kreisorgane zu, welche in allen Fällen, in denen das Gesetz ihre Dazwischenkunft fordert oder vorbehält, einzugreifen haben, um Beschlüsse zu fassen und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen (Art. 87, 95, 100, 108, 118, 123, 125, 126 des Entwurfes für Krankenversicherung).

Sie bezeichnen endlich die mit der Überwachung der Führung der öffentlichen Versicherungskassen und der Reservenverbände des Kantons betrauten Aufsichtsbehörden (Art. 154 ff.).

Sie haben, unter eigener Verantwortlichkeit, darüber zu wachen, daß die Versicherungskreise immer die nötigen Mittel besitzen, um den durch die Kranken- und die Unfallversicherung ihnen aufliegenden Ausgaben genügen zu können (Art. 13 a, 75).

Ihre Kommission kann Ihnen die Annahme der Abänderungen warm empfehlen, welche wir infolge des stattgehabten Kompromisses an der Verwaltungsorganisation der Krankenversicherung angebracht und deren Tragweite wir soeben ausgeführt haben.

### Die Rechtspflege.

Nachdem Ihre Kommission die Mitwirkung der Kantone beim Betriebe der Krankenversicherung und deren Recht zur Wahl der Organe, welche die Versicherungskreise vertreten und in den gesetzlich vorgesehenen Fällen für sie handeln sollen, sowie zur Wahl der Aufsichtsbehörden über die öffentlichen Krankenkassen zugestanden hatte, mußte sie logischerweise den Kantonen auch die Organisation des Schiedsgerichtes übertragen, welches in jedem Kreise über Anstände betreffend diese öffentlichen Kassen zu entscheiden hat.

Sie that dies, indem sie (Art. 165) den Kantonen das Recht zuerkannte, unter Vorbehalt bundesrätlicher Genehmigung die Zahl, die Zusammensetzung und die Wahlart der Schiedsgerichte, sowie das von diesen zu befolgende Verfahren zu bestimmen.

Jedes Schiedsgericht besteht aus einem Präsidenten und vier Schiedsrichtern. Den Präsidenten stellt eine Gerichtsbehörde des Kantons. Von den vier Schiedsrichtern sollen zwei aus den Versicherten der öffentlichen Kassen und zwei aus den zur Beitragsleistung an eine öffentliche Kasse verpflichteten Arbeitgebern gewählt werden.

Die Kantone bestreiten alle Kosten dieser Gerichte.

Wir haben, in Übereinstimmung mit dem Entwurfe, den gewöhnlichen Gerichten die Schiedsgerichte vorgezogen für alle in Art. 164 berührten, die öffentlichen Kassen betreffenden Streitigkeiten. Ausschlaggebend unter den in der Botschaft des Bundesrates (Seiten 119—125) aufgeführten Motiven war dabei dasjenige, daß Schiedsrichter die ihnen übertragenen Rechtsfälle rascher und mit weniger Kosten erledigen werden, als die ordentlichen Richter, und daß diese Schiedsrichter, infolge ihrer Wahl aus den an der Versicherung selbst interessierten Arbeitgebern und Arbeitern, besser als gewöhnliche Richter in der Lage sein werden, die Fragen beruflicher Natur zu würdigen, welche in der Regel den Gegenstand der Streitigkeiten zwischen den Kassen und den Versicherten oder zwischen Arbeitgebern und Versicherten bilden werden.

In gleichem Sinne hat Ihre Kommission die Frage der Rechtsprechung für die Unfallversicherung, abweichend vom bundesrätlichen Projekt, entschieden. Demnach schlägt sie Ihnen zur Beurteilung der — viel wichtigeren — Streitigkeiten, zu welchen die Handhabung des Unfallversicherungsgesetzes führen kann und welche in Art. 80 des Entwurfes berührt sind, nicht das Bundesgericht, sondern ein specielles Versicherungsgericht vor.

Dieses Versicherungsgericht soll aus sieben Richtern und fünf Ersatzmännern bestehen, die, wie auch der Präsident und der Vizepräsident, von der Bundesversammlung auf sechs Jahre gewählt werden.

Mag es auch im allgemeinen angezeigt sein, möglichste Einheit der Rechtsprechung zu wahren und die Zahl der Ausnahmegerichte nicht zu vermehren, so sprechen doch in der vorliegenden Materie sehr gewichtige, für das Votum Ihrer Kommission entscheidende Gründe für eine Abweichung von dieser Regel.

Mit einem Specialgericht erhält man eine raschere und weniger kostspielige Lösung der Streitfragen, was auf dem Gebiete der Versicherung eine Hauptsache ist.

Die meisten vor das Versicherungsgericht gebrachten Streitigkeiten beschlagen eine Materie eigener Art, über welche mit besserem Verständnis als Juristen und eigentliche Gesetzkundige solche Männer entscheiden können, welche in den gewerblichen Fragen orientiert sind und eine praktische Laufbahn im industriellen Leben hinter sich haben: ehemalige Chefs industrieller Betriebe, erfahrene und tüchtige Arbeiter.

Es ist für einen guten Gang der Versicherung ratsam, daß dieses Gericht seinen Sitz an nämlichen Orte habe wie die Versicherungsanstalt.

Damit die Parteien leicht und ohne zu große Kosten erscheinen können, ist des fernern zu empfehlen, daß es ins Centrum und nicht an die Grenzen der Schweiz verlegt werde.

In zweiter Linie hat Ihre Kommission auch gefunden, man solle die schon hinlänglich komplizierte und aufreibende Aufgabe des Bundesgerichtes nicht noch mit einer neuen beschweren.

### **Die freien Versicherungskassen.**

Eine Frage, die Ihre Kommission mit besonderer Aufmerksamkeit untersuchen mußte, ist diejenige der freien Kassen. Die Kom-

mission hat dieselbe in den meisten Punkten gemäß den Wünschen der auf Gegenseitigkeit beruhenden gelöst.

Sie durfte hierbei nicht vergessen, daß die Verfassung den freien Kassen die Berücksichtigung ihrer Existenz gewährleistet hat und daß man sich daher bestreben muß, ihrer Lage Rechnung zu tragen. In zweiter Linie durfte sie nicht vergessen, daß diese auf Gegenseitigkeit beruhenden Kassen trotz ihrem allzu beschränkten Arbeitsfelde unschätzbare Dienste geleistet haben und vollster Sympathie würdig sind.

Es ist ja wahr und muß ohne weiteres zugegeben werden, daß viele derselben ein wenig in den Tag hinein leben, ohne genaue Berechnung ihrer Risiken, ohne ein richtiges Budget, ohne die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nötigen Hilfsmittel, und sich jetzt schon oder doch in nächster Zukunft einer unsichern und gefährlichen Lage gegenübersehen werden. Es giebt solche, welche im Grunde am Rande des Unterganges stehen und, wenn sie ihren Mitgliedern schmerzliche Enttäuschungen und schwere Irrtümer ersparen wollen, eiligst ihre Statuten ändern und zu neuen finanziellen Kombinationen greifen müssen.

Aber die Schwierigkeit ihrer Lage und die Ungewißheit ihrer Zukunft sind kein Grund, ihnen nicht für ihre edle Aufgabe möglichste Unterstützung zu gewähren und ihnen nicht trotzdem in liberaler Weise die finanziellen Vorteile zuzuwenden, welche der Bund den öffentlichen und den freiwilligen Hilfskassen zukommen läßt. Der Entwurf des Bundesrates wollte ihnen faktisch diese Vorteile keineswegs entziehen, denn er ließ die Möglichkeit zu, den eingeschriebenen freien Kassen, welche am obligatorischen Versicherungsdienst teilnehmen und allen dem Versicherungszwang unterworfenen Personen den Beitritt gewähren würden, ebenso wie den öffentlichen (Kreis- und Betriebskrankenassen) Anspruch auf die Bundessubvention einzuräumen.

Das gleiche Recht erkannte der Entwurf auch allen freien Kassen, eingeschriebenen und nicht eingeschriebenen, für alle ihre schweizerischen Mitglieder zu, unter der einzigen Bedingung, daß diese Kassen ihren Mitgliedern die von den öffentlichen Kassen ihren halbversicherten Mitgliedern gewährten Leistungen, d. h. ärztliche Behandlung und Arzneien nebst den Bestattungskosten, zu garantieren hatten.

Was aber die freien Kassen mit großer Energie als eine übertriebene und ihre Sicherheit und ihre Zukunft vernichtende Maßregel bekämpften, war die Bestimmung, daß das Recht einer

freien Kasse, als eingeschriebene und an der obligatorischen Versicherung teilhabende Kasse anerkannt zu werden, ihr verweigert oder wieder entrissen werden dürfe, wenn aus ihrer Existenz eine Gefahr für eine öffentliche Kasse entstehen sollte.

Die freien Kassen, die in der französischen Schweiz besonders zahlreich sind und ein ganzes Heer von Mitgliedern hinter sich haben, haben durch das Organ ihres Bundeskomitees namentlich darauf bestanden, daß diese ihre Existenz gefährdende Drohung aus dem Gesetze ausgemerzt werde. Die Kommission nahm keinen Anstand, hier entgegenzukommen.

Da es sich darum handelte, ihre Lage definitiv zu regeln und ihre Rechte unter dem neuen Versicherungsregime festzustellen, so ist Ihre Kommission in den Konzessionen so weit als möglich gegangen. Sie erachtete es, um statt vager Kritiken klar präzisierete Wünsche vor sich zu sehen, für angezeigt, die Delegierten des Verbandes der Gegenseitigkeitskassen der französischen Schweiz vorzuladen, damit sie sich über ihre Wünsche und Forderungen in Bezug auf die Versicherungsentwürfe, namentlich darüber aussprächen, welche Stellung den freien Kassen anzuweisen sei, um dem Versprechen der Verfassung, „die bestehenden Krankenkassen zu berücksichtigen“, nachzukommen, damit schließlich auch Klarheit darüber geschaffen würde, welche Rechte diesen Kassen einzuräumen seien.

Nach Anhörung seiner Neuchburger Delegierten faßte das Centralkomitee des romanischen Verbandes in einem Schreiben vom 7. März, welches der damals gerade in Lausanne vereinigten Kommission übermittelt wurde, seine Wünsche und Vorschläge wie folgt zusammen:

a. Das Gesetz anerkennt den Bestand der nicht eingeschriebenen freien Kassen und unterwirft sie der Kontrolle und der Aufsicht, wie sie für die offiziellen Kassen und die eingeschriebenen freien Kassen vorgesehen sind.

b. Der Weiterbestand einer freien, eingeschriebenen oder nicht eingeschriebenen Kasse darf nicht von dem günstigen oder ungünstigen Gange der öffentlichen Kasse abhängig gemacht werden.

c. Die nicht eingeschriebenen freien Kassen dürfen die gleichen Versicherungsgeschäfte betreiben, wie die vorerwähnten Kassen, d. h. obligatorische und freiwillige, ganze und beschränkte Versicherung.

d. Es steht ihnen frei, die zur Versicherung angemeldeten Risiken anzunehmen oder abzuweisen.

e. Sie haben ihren Kranken ein tägliches Krankengeld von wenigstens Fr. 1, sowie ärztliche Behandlung, Arznei und ähnliche Leistungen, oder an Stelle davon den nach statistischen Durchschnittspreisen berechneten Gegenwert in bar zu garantieren.

f. Sie nehmen teil an der Bundessubvention und genießen Portofreiheit.

g. Endlich besteht das Komitee auf der Forderung, daß Anstände durch die kantonale Aufsichtsbehörde mit thunlichster Beförderung und auf ihre Kosten ihre Erledigung finden sollen.

Ihre Kommission beschloß nach reiflicher Erwägung, in den meisten Punkten, wo es irgendwie anging, den Wünschen der auf Gegenseitigkeit beruhenden Kassen zu entsprechen. Die angefochtenen Bestimmungen der Artikel 176, 178 und 179 wurden demzufolge gestrichen und durch neue Bestimmungen ersetzt.

Sie mußte anerkennen, daß es sich empfehle, für die freien Kassen, welche sich einschreiben lassen und als Organe der obligatorischen Versicherung funktionieren wollen, und welchen die dem Versicherungszwang unterworfenen Personen beitreten können, zwei Arten von eingeschriebenen Kassen zu errichten: 1. eingeschriebene Kassen A; diese garantieren ihren versicherungspflichtigen Mitgliedern die gleichen Leistungen wie die Kreiskassen ihren vollversicherten Mitgliedern; 2. eingeschriebene Kassen B; diese garantieren ihren versicherungspflichtigen Mitgliedern die gleichen Leistungen wie die Kreiskassen ihren halbversicherten Mitgliedern, und überdies, für die Dauer eines Jahres, ein tägliches Krankengeld von wenigstens 1 Franken.

Jeder Versicherungspflichtige kann also dieser Pflicht Genüge leisten durch seinen Eintritt in die eine oder die andere dieser eingeschriebenen Kassen. Der Eintritt unterliegt der Zustimmung der Kassen.

Diese eingeschriebenen Kassen nehmen an der Bundessubvention teil, ebenso die nicht eingeschriebenen freien Kassen, welche ihren Mitgliedern gleiche Leistungen garantieren wie die Kreiskassen ihren freiwilligen halbversicherten Mitgliedern.

Von diesen zwei Arten eingeschriebener Kassen hat jedoch nur die Kasse A, welche ihren obligatorischen Versicherten dieselben Leistungen bietet wie die Kreiskasse ihren Vollversicherten, Anspruch auf die Beiträge der Arbeitgeber.

Mit all diesen Zugeständnissen glaubt Ihre Kommission den freien Kassen unseres Landes nach Möglichkeit Rechnung getragen und ihnen eine günstige Stellung angewiesen zu haben. Dagegen

hat sie einer anderen Forderung des Bundeskomitees nicht beipflichten können, derjenigen nämlich, es solle den freien Kassen freistehen, die ihren Kranken garantierte ärztliche Behandlung und Arzneilieferung durch einen statistisch ermittelten Durchschnittswert in bar zu ersetzen.

Da der Hauptzweck der Krankenversicherung die Pflege und Heilung der Kranken ist, so ist es unerlässlich, daß die Inanspruchnahme des Arztes und des Apothekers im einzelnen Falle auch wirklich stattfinde und nicht durch eine Geldsumme ersetzt werden darf, welche oft eine ganz andere Verwendung finden möchte.

### **Die finanziellen Mittel des Bundes.**

Die Frage der finanziellen Tragweite der Versicherungsgesetze erwies sich als ein schweres Problem, welches der Bundesrat in seiner Botschaft ungelöst ließ. Ihre Kommission konnte sich fragen, ob sie ihre Arbeit beginnen solle, bevor diese Vorfrage der finanziellen Mittel und Wege ihre Lösung gefunden. Da das Schicksal der vorliegenden Entwürfe in erster Linie von den Hilfsmitteln abhängt, die der Bund zur Bestreitung der beträchtlichen daherigen Anforderungen aufbringen muß, so schien es uns unerlässlich, von Anfang an zu erfahren, wie er sich die nötigen Summen beschaffen werde. Der Bundesrat, in der Person seines Vertreters bei unserer Kommission von uns hierüber befragt, versprach baldigste Auskunft über diesen wichtigen Punkt. So sind wir denn in das Studium der Entwürfe eingetreten, aber stets unter dem für unsere Beschlüsse ausschlaggebenden Gesichtspunkte, die finanziellen Lasten des Bundes nicht zu erhöhen, sondern zu ermäßigen und dadurch die Lösung der Finanzfrage zu erleichtern. In diesem Sinne haben wir den Bundesbeitrag an die Zahlung der Unfallprämie von  $\frac{1}{4}$  auf  $\frac{1}{5}$  herabgesetzt, desgleichen bei der Krankenversicherung den Bundesbeitrag an die Versicherungskassen von 1 Rappen per Tag auf 5 Rappen per Woche ermäßigt.

Nachdem die dem Bunde auffallenden finanziellen Leistungen, die zu einem von Anfang an regelmäßigen Betriebe der Versicherung erforderlich sind, solchergestalt eine Reduktion erfahren hatten, überzeugte sich der Bundesrat durch eine genaue Prüfung der gegenwärtigen Einnahmsquellen des Bundes, daß diese einen Überschuß von cirka 5 Millionen Franken zur freien Verfügung lassen, der sofort für die Versicherung verwendbar wäre, daß man also von dem stets schwierigen und gefährlichen Suchen nach neuen

Steuern Umgang nehmen könne. Ihre Kommission hat mit lebhafter Befriedigung, die Sie gewiß teilen werden, diese glückliche und unerwartete Lösung des finanziellen Problems begrüßt, welches sich anfangs als gefährliches und fast unbesiegbares Hemmnis der Verwirklichung des großen Unternehmens entgegenzustellen drohte. Bundesrat und Kommission müssen gleicherweise darauf dringen, daß man für jetzt die Leistungen des Bundes innert den von uns fixierten Grenzen belasse, um nicht das so glücklich gefundene Gleichgewicht zu gefährden; später wird man sie immer noch erhöhen können, sobald die Finanzlage des Bundes es gestatten sollte.

### Resumé.

Alles zusammengefaßt, sind die Gesetzesentwürfe des Bundesrates über die Kranken- und Unfallversicherung durch Ihre Kommission in folgenden wichtigeren Punkten abgeändert worden:

#### A. Krankenversicherung.

1. Bei der Gebietseinteilung der Schweiz in Versicherungskreise bilden die Kantone einen oder mehrere Kreise. Ihnen steht, unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung, die Festsetzung dieser Kreise, deren Umgrenzung und Benennung zu (Art. 10, 11, 13).

2. Das tägliche Krankengeld ist auf 60 % des Tagesverdienstes des Versicherten herabgesetzt. In besonders schweren Fällen und bei gleichzeitigem Notbedarf und gänzlicher Hilflosigkeit des Versicherten kann das Krankengeld bis auf 100 % seines Tagesverdienstes steigen (Art. 50).

3. Der Kranke hat das Recht der freien Wahl seines Arztes. Immerhin kann die Generalversammlung einer Kasse mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden die Einsetzung von Kassenärzten beschließen, an welche die Kranken sich zu wenden verpflichtet sind (Art. 52<sup>bis</sup>).

4. Verbringung in ein Spital und Verpflegung in einem solchen darf in der Regel nur mit Zustimmung des Kranken oder seiner Familie stattfinden (Art. 53).

5. Der Bundesbeitrag an die Krankenkassen beträgt 5 Rappen wöchentlich per Versicherten (Art. 68).

6. Für die Versicherten der Landwirtschaft und Kleinindustrie wird Kost und Logis bei der Klasseneinteilung und der Prämien-

berechnung der Versicherten nur bei Zustimmung beider Parteien in Rechnung gebracht (Art. 79<sup>bis</sup>).

7. Jeder Arbeitgeber mit einem Betriebe von durchschnittlich 300 Arbeitern soll zur Gründung einer eigenen Krankenkasse ermächtigt werden, wenn die Mehrheit seiner Arbeiter damit einverstanden ist.

Jeder Arbeitgeber mit durchschnittlich 100—300 Arbeitern kann zur Gründung einer eigenen Krankenkasse ermächtigt werden, wenn die Mehrheit der Arbeiter ihre Zustimmung giebt.

Die Gründung einer eigenen Krankenkasse kann auch gegen den Willen eines Arbeitgebers und seiner Arbeiter befohlen werden, wenn eine solche als notwendig erachtet wird, namentlich in Betrieben mit ganz besonderer Unfalls- oder Krankheitsgefahr (Art. 129).

8. Die Aufsicht über die öffentlichen Versicherungskassen wird durch die Kantone ausgeübt, welche zu diesem Behufe die kantonalen Aufsichtsbehörden bestellen (Art. 154).

9. Die Aufsicht über Betriebskrankenkassen von Betrieben, die sich über mehrere Kantone erstrecken, wird durch das eidgenössische Versicherungsamt ausgeübt (Art. 154 *d*).

10. Die Kantone wählen die Kreisschiedsgerichte und setzen ihre Organisation fest (Art. 165).

11. Die freien Kassen unterstehen der Aufsicht der Kantone, unter Kontrolle des Bundesrates. Kassen jedoch, deren Thätigkeit sich über mehrere Kantone erstreckt, sind der Aufsicht des eidgenössischen Versicherungsamtes unterstellt (Art. 176).

Es werden zwei Arten von eingeschriebenen Kassen, A und B, errichtet; die erste derselben gewährt den Versicherungspflichtigen die gleichen Leistungen wie die Kreiskassen ihren vollversicherten Mitgliedern; die zweite bietet den Versicherungspflichtigen nur die gleichen Leistungen wie die Kreiskassen ihren halbversicherten Mitgliedern, plus 1 Franken Krankengeld per Tag bis zu einem Jahre (Art. 178).

## B. Unfallversicherung.

1. Der Sitz der eidgenössischen Versicherungsanstalt ist in Luzern (Art. 3).

2. Der Bund übernimmt ein Fünftel der gesamten Versicherungsprämien (Art. 8).

3. Es werden Versicherungsinspektorate errichtet, welche das eidgenössische Versicherungsamt zu unterstützen haben (Art. 12 *d*).

4. Die Invalidenrente wird auf 60 % des ausfallenden Verdienstes festgesetzt (Art. 33).

In ausnahmsweise schweren Fällen kann bei gänzlicher Hilflosigkeit und gleichzeitigem Nothbedarf die Rente bis auf den Gesamtbetrag des entgehenden Jahresverdienstes erhöht werden (Art. 33).

5. Es wird ein Versicherungsgericht eingesetzt, bestehend aus 7 Richtern und 5 Ersatzmännern, und von der Bundesversammlung auf 6 Jahre gewählt.

\* \* \*

Das eingehende Studium der Ihnen vorliegenden Gesetzesentwürfe hat bei Ihrer Kommission die Überzeugung gekräftigt, daß diese Entwürfe, trotz aller Aussetzungen, die dagegen erhoben werden mögen, den wahren Interessen der Arbeiter wie der Arbeitgeber entsprechen und dazu angethan sind, die nationale Arbeit mächtig zu heben, zwischen den verschiedenen Klassen, die an unserer nationalen Produktion mitwirken, den Geist der Versöhnung und gegenseitiger Verträglichkeit zu fördern und den socialen Frieden zu befestigen.

Mit vollem Vertrauen legt die Kommission ihre Arbeit in die Hände des Nationalrates. Unsere inständige Bitte ist, Sie möchten unsere Vorschläge annehmen und mit allen Kräften die Schaffung eines socialen Werkes ersten Ranges fördern, das bereits seit mehr als 7 Jahren in Vorbereitung ist, und dessen segensreiche Wirksamkeit unsere demokratische Republik, unsere arbeitsame Bevölkerung mit Ungeduld erwarten!

Neuenburg, im Juni 1897.

**Für die Kommission,  
Der Präsident:  
Comtesse.**



## **Bericht der Kommission des Nationalrates für Vorberatung der Gesetzentwürfe über die Kranken- und Unfallversicherung. (Vom Juni 1897.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1897
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1897
Date	
Data	
Seite	751-785
Page	
Pagina	
Ref. No	10 017 923

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.