

Schweizerisches Bundesblatt.

37. Jahrgang. I.

Nr. 12.

18. März 1885.

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.

Einrückungsgebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind franko an die Expedition einzusenden.

Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei in Bern.

Bericht

der

ständerräthlichen Kommission über den Gesetzesvorschlag
betreffend den Geschäftsbetrieb von Privatunter-
nehmungen im Gebiete des Versicherungswesens.

(Vom 9. März 1885.)

Tit.

Art. 34, Lemma 2, der Bundesverfassung verfügt:

„Der Geschäftsbetrieb — — von Privatunternehmungen
im Gebiete des Versicherungswesens unterliegt der Aufsicht
und Gesetzgebung des Bundes.“

Der vorliegende, unserer Vorprüfung unterstellte Gesetzesvorschlag stellt sich als eine Ausführung dieser Verfassungsbestimmung dar.

Er beschlägt also nicht das Privatversicherungsrecht, sondern ist lediglich öffentlich-rechtlicher Natur. — Die Regulirung aller aus dem Versicherungsvertrage abzuleitenden privatrechtlichen Beziehungen liegt außer dem Rahmen des gegenwärtigen Vorschlages, welcher ja nur den „Geschäftsbetrieb“ von Unternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens und zwar wieder nur den Geschäftsbetrieb von „Privatunternehmungen“ im Gebiete des Versicherungswesens zum Gegenstande hat, — mit Ausschluß desjenigen, welchen die Kantone, beispielsweise bezüglich der Feuerversicherung, der Viehversicherung u. dgl., nach ihrer Gesetzgebung organisirt haben.

Die Gesetzgebung über das Versicherungsrecht steht zwar ebenfalls dem Bunde zu, aber nicht auf Grund des Art. 34,

sondern des Art. 64 der Bundesverfassung, als über einen Theil des Obligationen- oder Vertragsrechtes, und es hat auch der seinerzeitige, von einer Vorberathungskommission ausgearbeitete, Entwurf zum Obligationenrechte in einem besondern Titel den Versicherungsvertrag mitbehandelt. Die Schwierigkeit der noch in der Entwicklung begriffenen Materie führte jedoch dahin, dieselbe von derjenigen des allgemeinen Obligationenrechtes auszuschneiden und für ein Spezialgesetz zu reserviren und es scheint die Ansicht obzuwalten, es möchte die Zurücklegung eines daheringigen Entwurfes noch für einige Zeit als angezeigt erscheinen, um erst aus den Erfahrungen der nunmehr in Wirksamkeit zu setzenden Bundesaufsicht über das Versicherungswesen eine gewisse sichere Wegleitung für die materielle Gesetzgebung selbst zu gewinnen.

So wenig als mit dem materiellen Versicherungsrechte hat sich unser Entwurf im Weiteren mit der Frage zu beschäftigen, ob und inwiefern der Bund dazu berufen oder kompetent wäre, von sich aus gewisse Arten der Versicherung u. dgl. staatlich zu organisiren. Auch diese, dem sozial-politischen Gebiete angehörige Frage liegt uns heute gänzlich abseits. Wir haben es nur mit einem Aufsichtsgesetze in dem engen Rahmen des Geschäftsbetriebes durch Privatunternehmungen zu thun, also einem seinem Objekte nach genau begränzten Polizeigesetze im weiteren Sinne des Wortes.

Indem die Bundesverfassung nun aber die Aufsicht des Bundes über Privatversicherungsunternehmungen und eine gesetzgeberische Gestaltung dieser Art Aufsicht fordert, ist selbstverständlich auch die große Frage bereits gelöst und außer jede Diskussion gesetzt, welchem Systeme, demjenigen der individuellen Selbstthätigkeit und Selbsthülfe, oder demjenigen der staatlichen Für- und Obsorge, auf dem Gebiete des Versicherungswesens der Vorzug zu geben sei, — und wir haben uns insoweit nicht mehr damit zu beschäftigen, ob beispielsweise die in den nordamerikanischen Staaten oder die in Großbritannien mit dem einen oder andern dieser Systeme gemachten Erfahrungen nach der einen oder andern Richtung als Wegweiser zu dienen haben.

Wir haben verfassungsmäßig die Bundesaufsicht im Gebiete des Versicherungswesens eingeführt, und es fragt sich für uns heute nur noch, in welcher Art und Weise wir dieselbe am besten zu organisiren gedenken. — Es läßt sich dieselbe in der Weise denken, daß man die verschiedenen Unternehmungen einfach und ohne jede Präventiv-Maßnahme sich frei bewegen läßt, den daheringigen Gewerbebetrieb vollständig frei gibt und für die Aufsicht nur für den Fall gewisse Kompetenzen reservirt, als

sich aus den gemachten Erfahrungen die Nothwendigkeit einer staatlichen Intervention in casu herausstellt. — Ein solches System würde sich dem vom schweizerischen Obligationenrechte gegenüber den Aktiengesellschaften eingehaltenen Systeme anschließen, nach welchem abgesehen von den für ihre Konstituierung und Organisation aufgestellten allgemeinen formalen Vorschriften diese Gesellschaften zu ihrem Geschäftsbetriebe keiner besondern staatlichen Autorisation bedürfen. — Der bundesrätliche Gesetzesentwurf stellt sich auf einen andern Boden und macht den Gewerbebetrieb der Versicherungsgesellschaften von einer besondern, unter Erbringung der vom Gesetze und allfälligen Vollzugsvorschriften bezeichneten Ausweise zu ertheilenden Bewilligung abhängig. Es soll nach demselben eine vorsorgliche, das öffentliche Interesse schützende, eingehende Prüfung der Solidität, der Geschäftsgrundsätze und Gebahrung jedes solchen Privatunternehmens dem Geschäftsbetriebe desselben vorangehen. (Präventiv-System.)

Ihre Kommission mußte sich unbedingt für diese vom Bundesrathe vorgeschlagene erweiterte Aufsicht entscheiden. Die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung und Aufgabe des Versicherungswesens an sich, als einer der mächtigsten sozialen Schöpfungen der Neuzeit, und die außerordentliche Summe von Interessen, welche mit demselben in heutiger Zeit verknüpft sind, einerseits, und die für den Laien vorhandene Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit einer zuverlässigen Beurtheilung der dabei in Frage kommenden technischen Unterlagen und Faktoren andererseits — rechtfertigen es in unsern Augen vollständig, daß die Staatsaufsicht ihre Wirksamkeit nicht erst eintreten lasse, wenn Gefahren und Uebelstände sich bereits eingestellt haben, sondern daß dieselbe bei Zeiten und ehe dieses der Fall ist, ihre Wirksamkeit entfalte. — Die Verantwortlichkeit, welche der Aufsichtsbehörde aufliegt und welche die beteiligten Interessenkreise voraussichtlich in nur zu hohem Maße derselben zuzuschreiben geneigt sein werden, lassen es uns als eine gebieterrische Nothwendigkeit erscheinen, daß der Geschäftsbetrieb, sowohl der bisanhin in unserm Lande in Thätigkeit gestandenen, als der neu an denselben herantretenden Unternehmungen, an eine, auf vorangehender, sorgfältiger Prüfung beruhende Bewilligung geknüpft werde, an welche sich sodann erst die fortdauernde, von dem Gesetzesvorschlage vorgesehene Kontrolle und Aufsicht anzuschließen hat. Selbstredend muß sich dann auch an die Ausübung eines solchen Bewilligungs- und Aufsichtsrechtes die Herbeiziehung und Verwendung ausreichender Hilfskräfte als unausweichliche Nothwendigkeit anreihen. — Der daherige nothwendige Kostenaufwand hinwieder dürfte nicht unbilliger Weise den betreffenden

Unternehmungen belastet und nach Maßgabe ihres Geschäftsumfanges auf dieselben repartirt werden.

Indem wir uns in solcher Weise im Allgemeinen auf den Boden der bundesrätlichen Vorlage stellen und uns darauf beschränken, Ihnen einzelne Modifikationen derselben zu beantragen, erübrigt uns, übersichtlich einige allgemeine Bemerkungen hier anzureihen und zugleich die wesentlichen Abänderungsvorschläge zu motiviren, welche Sie aus unserer Vorlage entnehmen wollen.

Die Art. 2 und 5 des bundesrätlichen Vorschlages führen detaillirt die Vorlagen auf, welche die Gesellschaften bei Einholung der Betriebsbewilligung und periodisch während des Betriebes der Aufsichtsbehörde einzureichen haben. — Man könnte sich auf den ersten Eindruck hin versucht fühlen, den daherigen Detail einer bundesrätlichen *Vollzugsverordnung* zuzuweisen. — Die daherigen Bestimmungen sind jedoch nicht ohne Absicht dem Gesetze einverleibt worden, um der bundesrätlichen Aufsicht eine feste und unabänderliche Grundlage insoweit zu geben, als den im Gesetze aufgezählten Vorlagen ein essentieller, keinen Wechsel und keiner Lizenz anheimgegebener Charakter verliehen werden soll. Die im Gesetze aufgestellten, übrigens von den Gesellschaften gebilligten und von sachkundiger Seite bearbeiteten Requisite sollen in allen Fällen erfüllt und davon keine Ausnahme gestattet werden. — Damit ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß nicht auch mehrere und andere Anforderungen, je nach dem sich ergebenden Bedürfnisse und den verschiedenen, sich darbietenden Modalitäten, sei es auf dem Wege allgemein verbindlicher Vollzugsverordnung, sei es auf demjenigen der Einzelverfügungen (welche wir in dem — neuen — Art. 9 unseres Vorschlages besonders erwähnen zu sollen glaubten), jeweilen gestellt und geltend gemacht werden.

Indem wir dem Bundesrath daher das Recht zu Erlassung solcher *Verordnungen* und *Einzelverfügungen* vindiziren, müssen wir demselben zugleich durch Einräumung einer gewissen Disziplinargewalt die Möglichkeit an die Hand geben, mittelst *Ordnungsbußen* seinen Anordnungen nöthigenfalls den erforderlichen Nachdruck zu geben.

Es sind dieselben nicht zu verwechseln mit der gerichtlichen Ahndung von Gesetzesübertretungen, welche von einzelnen Personen begangen werden und gemäß Art. 11 des Vorschlages der gerichtlichen Aburtheilung durch die zuständigen kantonalen Gerichtsstellen unterliegen.

Eine wesentliche Aenderung bezwecken die an Stelle der Art. 10 und 15 der bundesrätlichen Vorlage von uns vorgeschlagenen Art. 9 und 14.

Nach Art. 15 derselben soll, wenn der Bundesrath einer bisahin in Thätigkeit gestandenen Unternehmung die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb verweigert, gegen einen solchen Entscheid der Rekurs an das Bundesgericht geöffnet werden.

Art. 10 des Entwurfes hinwieder behandelt jene Fälle, in welchen eine bereits im Besitze der bundesrätlichen Betriebsbewilligung befindliche Unternehmung den Versicherten nicht mehr die nothwendigen Garantien bietet und dieselbe innert festgesetzter Frist die vom Bundesrathe verlangten Abänderungen an ihrer Organisation oder Geschäftsführung nicht vornimmt, sei es, weil sie sich dessen weigert, sei es, weil sie hiezu außer Stand ist. In solchen Fällen soll, nach dem bundesrätlichen Entwurfe, der Bundesrath, ohne selbst eine Sachentscheidung zu treffen, den Anstand vor das Bundesgericht bringen, welches endgültig zu verfügen hätte. Das Bundesgericht soll alsdann die im Interesse der Versicherten erforderlichen schützenden Maßnahmen anordnen; es soll die Bedingungen feststellen, unter welchen die Unternehmung weiterhin Versicherungsgeschäfte in der Schweiz machen darf, oder es kann die vom Bunde seiner Zeit ertheilte Bewilligung als dahingefallen erklären.

Der Bundesrath soll also nach diesem die Befugniß zum Entzuge der Bewilligung nicht haben und das Bundesgericht soll die Art der Reorganisation des Geschäftsbetriebes oder der gesellschaftlichen Einrichtung und die Bedingungen des Fortbetriebes feststellen.

Diese letztere Aufgabe ist aber offenbar rein administrativer Natur. Es handelt sich dabei nicht um einen bestimmten einzelnen Streitpunkt, worüber der Richter sein Ja oder Nein auszusprechen hätte: auch in den sogenannten Administrativstreitigkeiten handelt es sich ja immer um die Lösung eines, gegen eine konkrete Verfügung der Administrativgewalt von dem Betroffenen erhobenen Einspruches. Hier aber soll der Richter die eigentliche Rolle der Administration übernehmen und von sich aus, ohne jeden Maßstab des Rechtes, zum Schutze öffentlicher Interessen diejenigen Anordnungen erfinden, welche vom Standpunkte der Zweckmäßigkeit aus ihm als geeignet erscheinen mögen. Der Richter, dazu berufen, den einzelnen Fall unter das Gesetz zu subsummiren und daraus bestimmte Schlüsse des Rechtes zu ziehen, wird auf solche Art zur Verwaltungsbehörde umgewandelt und damit seiner

Stellung entrückt, die allein verantwortliche Administration dagegen ihrem natürlichen Attribute entkleidet und lahmgelegt. Mit einem derartigen Systeme konnten wir uns unmöglich befreunden.

Art. 106 der Bundesverfassung stellt das Bundesgericht auf „zur Ausübung der Rechtspflege.“

Die Reorganisation der innern Einrichtung und Geschäftsführung einer Versicherungsgesellschaft fällt aber offenbar nicht in diesen Rahmen, auch nicht unter dem Gesichtspunkte einer sogenannten Administrativstreitigkeit. Als Administrativstreitigkeit im Sinne von Art. 113, Lemma 2, der Bundesverfassung kann auch nicht gelten, wenn das Bundesgericht von sich aus und ohne vorausgegangenen Entscheid des Bundesrathes einen Konzessionsentzug verhängen soll.

Ausführbar wäre unseres Erachtens somit überhaupt nur, wenn das Bundesgericht als Rekursbehörde gegenüber einer bundesrätlichen Verweigerung oder Untersagung des Geschäftsbetriebes aufgestellt würde.

Allein auch in dieser beschränkten Form schiene uns der Vorschlag nicht zweckmäßig zu sein.

Ein Mal sind prinzipiell schon durch Art. 85, Ziffer 12, und 113, Lemma 2, der Bundesverfassung, „Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrathes über Administrativstreitigkeiten“ der richterlichen Cognition entzogen und unter die „Befugnisse der Bundesversammlung“ gestellt.

Sodann unterstellt auch speziell die Organisation der Bundesrechtspflege in Art. 59, Ziffer 8, „Beschwerden über die Anwendung eines nach Art. 34 der Bundesverfassung vorgesehenen Bundesgesetzes „ausdrücklich“ dem Entscheide der Bundesversammlung.“

Analog findet nach dem Gesetze über Ausgabe von Banknoten (Art. 38) gegen Beschlüsse des Bundesrathes, welche einer Bank die Ermächtigung zur Notenausgabe entziehen, lediglich der Rekurs an die Bundesversammlung statt. (Das Bundesgericht kann gemäß Art. 39 des Gesetzes nur wegen Verletzung bestimmter gesetzlicher Vorschriften den Entzug des Emissionsrechtes als Strafe verhängen.) Aehnlich steht es (Art. 28 des Gesetzes über Bau und Betrieb der Eisenbahnen) bei der Bundesversammlung — und nicht dem Bundesgerichte — die Verwirkung einer Eisenbahnkonzession auszusprechen, und wenn in neuester Zeit das Bundesgesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften (Art. 5 und Ziffer 2, der Uebergangsbestimmungen)

von dem Principe der Gewaltentrennung eine Ausnahme machen zu sollen geglaubt hat, so kann dies keinen Grund dafür bieten, heute auf diesem Wege weiter vorzuschreiten.

Wir beantragen daher in den von uns vorgeschlagenen Art. 9 und 14, den Bundesrath mit der Befugniß zur Ertheilung der Bewilligung des Geschäftsbetriebes (gleichviel ob das betreffende Unternehmen schon Geschäfte in der Schweiz betrieben habe oder nicht) und zum Entzuge dieser Bewilligung auszurüsten, sobald er in diesem Geschäftsbetriebe eine Gefährdung der öffentlichen Interessen erblickt und zwar mit Ausschluß eines gerichtlichen Rekursverfahrens.

Im Weitern beantragen wir (Art. 2, Ziffer 4, unseres Vorschlages), dem Bundesrathe die Möglichkeit zu eröffnen, je nach dem einzelnen Falle die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb an die Leistung einer vom Bundesrathe zu bestimmenden Kautiön zu knüpfen. Diese Bestimmung soll die einheimischen Gesellschaften in gleicher Weise wie die ausländischen treffen und setzt sich somit mit dem in bezüglichen Staatsverträgen aufgenommenen Principe der Gleichbehandlung der in der Schweiz domicilirten Ausländer mit den Angehörigen des Landes nicht in Widerspruch. Wenn auch von der Leistung solcher Kautiönen nicht die volle Sicherstellung gegen die Gefahren eines ungeordneten Geschäftsbetriebes erwartet werden kann, so kann dieselbe doch immerhin wenigstens theilweise zum Schutze gefährdeter Interessen dienen. In welchen Fällen und in welcher Weise eine solche Kautiön zu leisten wäre, hätte jeweilen der Bundesrath nach den konkreten Verhältnissen zu bemessen.

Endlich verlangt unser Vorschlag, daß die Betriebsbewilligung an die Bedingung geknüpft werde, nicht bloß am Hauptdomicile, sondern auch in den einzelnen Kantonen, in welchen je ein bezügliches Rechtsgeschäft abgeschlossen wurde, Recht zu nehmen, ähnlich wie dies auch den Eisenbahngesellschaften durch Art. 8 des Eisenbahngesetzes überbunden ist. Es soll dadurch den Landesangehörigen ermöglicht werden, ohne unverhältnißmäßige Opfer gegenüber einem ohnehin mächtigeren Gegner ihr Recht zu suchen.

So lange als wir kein einheitliches schweizerisches Versicherungsrecht besitzen und die Gesetzgebung jedes einzelnen Kantons darüber eigene Bestimmungen aufzustellen im Falle ist und so lange jeder Kanton überdies sein besonderes Prozeßverfahren handhabt, kann die bloße Anweisung eines Hauptdomicils dem Bürger für die Geltendmachung seiner Rechtsansprüche kaum mehr bieten,

als wenn er vor einem ausländischen Gerichtshofe zu klagen ge-
nöthigt ist.

Dagegen soll dann die Anweisung und Wahl eines Haupt-
domizils die Gesellschaften allerdings gegen eine fiskalische
Ausbeutung mittelst mehrfacher Patenttaxen und Berufsbesteuerung
durch die Kantone schützen, indem dieselben diesfalls wie jeder
andere Einwohner lediglich unter das gemeine Recht gestellt werden.

Endlich glaubten wir, die an viele Hunderte zählenden, vor-
wiegend lokalen Versicherungsverbände, wie Sterbevereine,
Wittwen- und Alterskassen, Viehversicherungsgesellschaften u. dgl.,
welche ihre Interessen ohne besondern Staatsschutz leicht zu be-
sorgen im Falle sein werden, gänzlich von der Bundesaufsicht aus-
schließen zu sollen, ohne daß sie nach dem Vorschlage des Bundes-
rathes hiefür einer besondern Lizenzbewilligung bedürften.

Indem wir damit unsere Abänderungsvorschläge motivirt haben
und uns im Weitern vorbehalten, in der Detailberathung einzelne,
namentlich redaktionelle Aenderungen untergeordneter Natur münd-
lich zu erörtern, beantragen wir:

Es wolle Ihnen gefallen, auf die Berathung des vor-
liegenden Gesetzesvorschlages einzutreten.

Bern, den 9. März 1885.

Namens der ständeräthlichen Kommission,

Der Berichterstatter:

Hoffmann.

Mitglieder der Kommission:

HH. Hoffmann, Berichterstatter.

Cornaz.

Fischer.

Hohl.

*Respini.

Schmied.

Zweifel.

* Herr Respini war den Sitzungen der Kommission beizuwohnen ge-
hindert.

Note. Die Anträge sind den Mitgliedern der Bundesversammlung ge-
sondert ausgetheilt.



**Bericht der ständeräthlichen Kommission über den Gesetzesvorschlag betreffend den
Geschäftsbetrieb von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens. (Vom 9.
März 1885.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1885
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1885
Date	
Data	
Seite	629-636
Page	
Pagina	
Ref. No	10 012 662

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.