

Schweizerisches Bundesblatt.

40. Jahrgang. IV.

Nr. 53.

8. Dezember 1888.

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.

Botschaft

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die
Unterstützung der Hagelversicherung durch den Bund.

(Vom 23. November 1888.)

Tit.

Am 3. Dezember 1884 haben Sie folgendes Postulat angenommen:

„Der Bundesrath wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob der Bund sich bei Beiträgen, mit welchen die Kantone die Prämienzahlung für Hagelversicherung unterstützen, theiligen soll.“

Seither wurden von landwirthschaftlichen Vereinen, von 19,216 Petenten und von der schweizerischen Hagelversicherungsgesellschaft mehrere Eingaben theils an Sie, theils direkt an uns gerichtet, welche die Einführung der obligatorischen Hagelversicherung durch den Bund, die Förderung der Hagelversicherung auf Grundlage der bestehenden Gesetzgebung durch verschiedene Mittel und die direkte Unterstützung der schweizerischen Hagelversicherungsgesellschaft durch den Bund verlangten und befürworteten.

Dadurch wurde die ursprüngliche, durch das Eingangs erwähnte Postulat gestellte Frage wesentlich verwickelt, was unser Landwirthschaftsdepartement, welches mit der Behandlung dieser Angelegenheit beauftragt wurde, veranlaßte, über die Betheiligung des Bundes an der Hagelversicherung nacheinander drei Gutachten zu verlangen.

Das erste, vom 12. Dezember 1885, wurde vom Abtheilungschef unseres Landwirthschaftsdepartements abgegeben, das zweite im April 1887 vom Direktor des inzwischen in's Leben getretenen eidgenössischen Versicherungsamtes und endlich das dritte im Mai 1888 von Hrn. Nationalrath Baldinger.

Sämmtliche drei Arbeiten wurden sowohl den Mitgliedern Ihrer hohen Behörden, als auch den Kantonsregierungen zugestellt; wir können deßhalb deren Inhalt als bekannt voraussetzen.

Alle drei Berichterstatter kommen zu dem Schlusse, daß zur Zeit die gesetzlichen Grundlagen für eine Betheiligung des Bundes an der Hagelversicherung fehlen und daß die Unterstützung von Versicherungsanstalten durch den Bund nicht in Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung (Lemma 2 des Art. 34) zu bringen sei.

Während die Verfasser der beiden erstgenannten Gutachten theils aus Furcht vor Konsequenzen, theils aus versicherungstechnischen Gründen die Betheiligung des Bundes an der Hagelversicherung nicht befürworten, will Hr. Nationalrath Baldinger, daß der Bund die Kantone nach Maßgabe ihrer Leistungen unterstütze, und er schlägt zu diesem Zwecke den Erlaß eines Bundesbeschlusses vor, welcher den Kantonen Beiträge von im höchsten Falle jährlich Fr. 50,000 an diejenigen Ausgaben zusichern soll, welche sie für die Förderung der Hagelversicherung verwenden.

Immerhin findet auch der Abtheilungschef des Landwirthschaftsdepartements*), daß die Betheiligung des Bundes an den Beiträgen der Kantone für die Hagelversicherung am ehesten entsprechen dürfte; er fürchtet dabei nur die Gefahrenhäufung und die Klumpenversicherung für die Versicherungsanstalt. Auch der Direktor des eidgenössischen Versicherungsamtes**) scheint einer Unterstützung in der vorgeschlagenen Weise und im vorgeschlagenen Umfange, sofern überhaupt etwas gethan werden soll, am nächsten zu stehen; er bestreitet derselben aber eine „fühlbare“ Wirksamkeit, glaubt, daß man nicht bei dieser bescheidenen Summe stehen bleiben werde, und fürchtet die Folgen mit Bezug auf Betheiligung des Bundes auch bei andern Versicherungszweigen.

Aus den erwähnten Berichten und Gutachten und aus der unbefangenen Betrachtung der Lage unserer Landwirthschaft ergeben sich folgende Thatsachen:

*) Siehe dessen Bericht vom 12. Dezember 1885, Seite 20.

**) Siehe dessen Gutachten, Seite 50 und 51.

1) Die Schweiz ist im Verhältniß zu andern Ländern den schädlichen Folgen des Hagelschlages in sehr hohem Maße ausgesetzt.

2) Der größte Schaden trifft hauptsächlich die Erzeugnisse des Acker- und Weinbaues, während der weit umfangreichere Futterbau weniger geschädigt wird, weil zur Zeit der schweren Gewitter in der Regel das Hauptfutter, das Heu, bereits unter Dach ist und das allfällig betroffene Grünfutter an Nutzwert weniger einbüßt.

Es sind somit gerade diejenigen Ernten am stärksten bedroht, welche den größten Aufwand an Betriebskapital und Arbeit erfordern und deren Rentabilität, so namentlich diejenige des Getreidebaues, durch die ausländische Konkurrenz am meisten in Frage gestellt ist.

3) Die Versicherung gegen Hagelschaden ist eine sehr geringe, indem nicht einmal 3 % der viehbesitzenden Landwirthe davon Gebrauch machen.

4) Die ökonomische Lage der Landwirthe hat sich im letzten Jahrzehnt durchschnittlich verschlechtert. Die Grundschulden, die Steuern und Abgaben haben eher zu- als abgenommen. Die landwirthschaftlichen Arbeiter sind ebenfalls nicht billiger geworden, namentlich wenn man deren quantitative und qualitative Leistungen berücksichtigt, indem es ja bekannt ist, daß der tüchtige, intelligente Arbeiter das landwirthschaftliche Gewerbe eher flieht, als sich demselben zuwendet.

Den erhöhten Ausgaben stehen verminderte Preise fast aller landwirthschaftlichen Erzeugnisse und eine Reihe von Fehl Jahren gegenüber. Der Ausfall der Einnahmen kann im Durchschnitt der Fälle nicht durch erhöhte Produktion ersetzt werden, -- wozu allerdings die heutige Landwirthschaft durch eine Reihe von Mitteln befähigt ist, -- und zwar nicht nur deßwegen, weil diese Mittel noch zu wenig bekannt sind, sondern weil das geschwächte Betriebskapital deren Anwendung erschwert.

Die erwähnte Lage der Landwirthschaft erklärt auch, warum Hagelschläge sie gegenwärtig viel empfindlicher treffen als früher, wo der Bauer durch seine Vermögenslage noch im Stande war, den Gefahrenausgleich ohne fremde Hülfe zu bewerkstelligen. Sie erklärt ferner, warum öffentliche Sammlungen von Liebesgaben für Hagelbeschädigte früher Ausnahme waren und jetzt fast regelmäßig angeordnet werden müssen. Sie erklärt endlich, wenigstens theilweise, warum die Versicherung bei uns eine so beschränkte ist, indem nur die wohlhabenden Bauern zu den übrigen Betriebsaus-

lagen noch die hohen Versicherungsprämien zu erschwingen vermögen. Die Hagelversicherung schafft allerdings keine Werthe, wie die Bestrebungen zur Förderung der Landwirthschaft, welche bis jetzt vom Bunde unterstützt wurden; im Gegentheil, sie verbraucht solche in Form von Verwaltungskosten in sehr erheblichem Maße; sie vermindert auch die Gefahr so wenig wie die Schäden; sie macht letztere nur erträglicher, indem sie dieselben örtlich und zeitlich vertheilt.

Aber gerade der ökonomisch Schwache, den ein einziger Hagelschlag ruiniren kann, der somit diese Schadenvertheilung am nothwendigsten hätte, macht bei uns keinen Gebrauch von diesen Anstalten oder vielmehr, er kann davon keinen Gebrauch machen.

Weder Bund noch Kantone sind reich genug, um durch direkte Beiträge an die Versicherungsprämien letztere so herabzumindern, daß der Beitritt zur Versicherung Jedem möglich würde; sie sind auch nicht mächtig genug, um die obligatorische Hagelversicherung einführen zu können, selbst wenn dieselbe sich nach allen Gesichtspunkten als zweckmäßig erweisen würde, was allerdings nicht der Fall ist.

Dagegen ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß es den Kantonen mit einer mäßigen finanziellen Beihülfe des Bundes gelingen könne, durch zweckmäßige, unter Umständen auch gesetzliche Maßregeln die Versicherung gegen Hagelschlag zu verallgemeinern und schon allein dadurch die Prämien herabzumindern und dem weniger Bemittelten die Betheiligung zu erleichtern. Unter diesen Maßregeln dürften diejenigen, welche auf Ermäßigung der Verwaltungskosten und auf Mitbetheiligung ausländischer guter Anstalten zur Versicherung in der Schweiz gerichtet sind, wohl den größten Erfolg haben.

Die Verwaltungskosten bei der schweizerischen Hagelversicherungsgesellschaft verschlingen jährlich nahezu ein halbes Prozent des Versicherungskapitales und kommen demnach mit Zins und Zinseszinsen, nur zu $3\frac{1}{2}$ % gerechnet, einem alle 59 Jahre wiederkehrenden alles vernichtenden Hagelschlage gleich. Einzig die Agenturen, ohne die Police-, Porto- und Stempelkosten, beanspruchen unseres Wissens 10 % der Prämien. Genossenschaftliches Vorgehen kann mindestens diese Ausgabe beseitigen. Es braucht manchmal nur eines zweckmäßig angebrachten moralischen Anstoßes, verbunden mit sehr geringer finanzieller Unterstützung, um die Bildung derartiger Genossenschaften herbeizuführen. In der Genossenschaft liegt überhaupt die Zukunft unseres meist kleinbäuerlichen Landwirthes.

Die Mitbetheiligung ausländischer Versicherungsanstalten ist wünschenswerth, weil ein schweizerisches Institut allein eine zweckmäßige Gefahrenvertheilung bei dem beschränkten und sehr gefährlichen Versicherungsgebiet und bei einer allgemeinen, namentlich genossenschaftlichen Versicherungsnahme nicht bewirken kann. Nur durch diese Mitbetheiligung ausländischer Anstalten wird der Nachtheil der Gefahrenhäufung durch Klumpenversicherung zu vermeiden sein, welche Bundessubventionen allerdings für ein einziges inländisches Institut im Gefolge haben können.

Aber gerade die genossenschaftliche Versicherung, welche für ein inländisches Institut allein eine Gefahr wäre, ist wahrscheinlich das beste, wenn nicht das einzige Mittel, ausländische Anstalten zur Arbeit heranzuziehen; denn letztere werden dadurch der Nothwendigkeit überhoben, bei uns den ganzen Verwaltungsapparat mit einem Netz von Agenturkreisen einzuführen, weil die Genossenschaften wenigstens die Arbeiten der Agenten besorgen könnten.

Es ist ferner denkbar, daß gerade durch genossenschaftliche Versicherung es den ausländischen Versicherungsanstalten möglich gemacht wird, sich in das Risiko mit der schweizerischen Hagelversicherungsgesellschaft zu theilen und dazu die Verwaltungsorgane der letztern, namentlich bei dem Einzug der Prämien und bei der Schadenabschätzung, ganz oder theilweise mitzubenußen. Genossenschaften dürften auch die Tarifrung seitens der Versicherungsunternehmer erleichtern, indem es ihrer Orts- und Gefahrenkenntniß überlassen bleiben könnte, die Gesamtpremie nach Maßgabe des Risikos auf die einzelnen Genossenschafter zu vertheilen.

Es ist indeß hier nicht der Ort, alle Mittel und Wege zu beleuchten, welche zu einer allgemeineren und schon deßhalb billigeren Hagelversicherung führen können.

Es wird dies in der Aufgabe der Interessenten, d. h. der Kantone liegen; Zweck unserer Darlegung ist nur der, zu zeigen, daß es möglich sein dürfte, mit verhältnißmäßig geringen — jedenfalls erschwinglichen — Mitteln den Anlaß zu geben, daß eine Reihe Landwirthe vor Ruin bewahrt werden und im Besitze der ökonomischen Mittel bleiben, um sich und ihren Familien den väterlichen Besitz betriebsfähig zu erhalten. In diesem Sinne kann der Hagelversicherung und den für den Versuch ihrer Förderung auszugebenden Summen eine gewisse Produktivität und damit ein Werth nicht abgesprochen werden.

Der Bund kann sich in Bezug auf die Hagelversicherung nur an den betreffenden Leistungen der Kantone betheiligen, weil es

einen andern verfassungsmäßigen Weg einfach nicht gibt. Solche Leistungen sind vorab von den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau zu erwarten, welche die Unterstützung der Hagelversicherung stets befürgwortet haben und welche den weitaus größten Theil des schweizerischen Ackerlandes aufweisen. Da diese Kantone es sind, welche das Getreide bei uns bauen, und deren Landwirthschaft durch die nahezu zollfreie Einfuhr ausländischer Körnerfrüchte am schwersten getroffen wurde, so halten dieselben es auch für billig, wenn die Bevölkerung, welcher diese zollfreie Einfuhr wohlfeiles Brod verschafft hat, dazu beiträgt, daß der absolut nothwendige inländische Getreidebau gegen unvermeidlichen Hagelschaden versichert werden kann.

Die Sache erscheint uns wichtig genug, um den Versuch zu empfehlen, ob es möglich sei, durch Beiträge, welche die finanziellen Kräfte des Bundes und der Kantone nicht zu stark spannen, die Hindernisse zu beseitigen oder doch zu vermindern, die bei uns der Hagelversicherung entgegenstehen.

Wir sind somit im Falle, die im oben zitierten Postulate enthaltene Frage zu bejahen, sofern in demselben die Worte „Prämienzahlung für“ ausgelassen werden.

Mit Beiträgen „an die Prämienzahlung“ allein, selbst wenn sich dieselbe auf die mindestbemittelten Landwirthe beschränken sollte, kann zu wenig erreicht werden, und würden daraus vorwiegend hablichen Bauern, welche bis jetzt erfahrungsgemäß fast allein versichern, Unterstützungen verabfolgt, so dürfte das weder im Sinne des Gesetzgebers, noch in demjenigen des Volkes gehandelt sein.

Unser Postulat würde deßhalb einfach lauten:

„Der Bund soll versuchsweise sich bei Beiträgen, mit welchen die Kantone die Hagelversicherung unterstützen, betheiligen.“

Ausgeschlossen von dieser Betheiligung wären selbstverständlich diejenigen Beiträge, welche die Kantone an den Hagelschaden leisten, weil dadurch die Versicherung statt gefördert zu werden eher verhindert würde. Die geeignetsten Förderungsmittel zu finden, ist Sache der Kantone, beziehungsweise der Betheiligten. Wir würden alles das ganz besonders begrüßen und für unterstützungswürdig halten, was dem genossenschaftlichen Gedanken Leben verschafft.

Was das Maß der Betheiligung betrifft, so ist dasselbe in verwandten Bundesgesetzen und in der Praxis des Bundes gegeben.

Wenn an die Kosten von so eingreifenden Maßnahmen, wie diejenigen sind, welche der Bund gegen die Reblaus vorschreibt, nur 40 % verabfolgt werden, so wird man für die Förderung der Hagelversicherung nicht weiter gehen wollen und auch nicht weiter gehen dürfen, als auf den Betrag, den die Kantone aufwenden werden, d. h. auf die Hälfte der gesamten Leistung.

Ein Maximum des jährlichen Beitrages vorzusehen, hat unserer Ansicht nach wenig Sinn. Die Kantone werden anlässlich ihrer Eingaben für das eidgenössische Budget mittheilen, was sie und wie viel sie zu thun gedenken, und an Ihnen wird es liegen, die bezüglichen Anträge, welche wir in der Budgetvorlage zu stellen im Falle sein werden, zu prüfen und die Höhe der Beiträge nach Maßgabe der Bedürfnisse und der verfügbaren Mittel festzusetzen.

Immerhin dürfte grundsätzlich angenommen werden, daß die betreffenden Beiträge die Höhe der kantonalen Leistungen so lange erreichen sollen, als letztere den Betrag von Fr. 50,000 jährlich nicht übersteigen.

Die verfassungsmäßige Zulässigkeit von Bundesbeiträgen an die Kantone zur Förderung der Hagelversicherung unterliegt keinem Zweifel. Wir verweisen in dieser Beziehung auf die ausführlichen Auseinandersetzungen in unserer Botschaft betreffend die Förderung der Landwirthschaft durch den Bund, vom 4. Dezember 1883 (Bundesblatt, Jahrg. 1883, Bd. IV, S. 867 u. ff.).

Allerdings muß die gesetzliche Grundlage, auf welcher derartige Beiträge verabfolgt werden können, vorerst durch einen Bundesbeschluß geschaffen werden.

Indem wir Ihnen die Fassung eines solchen Beschlusses in nachstehender Form empfehlen, befinden wir uns nicht im Widerspruch mit dem, was in der vorerwähnten Botschaft über die Unterstützung der Hagelversicherungsgesellschaft gesagt ist, denn eine derartige Unterstützung aus Bundesmitteln halten wir auch heute noch und in Uebereinstimmung mit den bezüglichen Expertengutachten für unzulässig, weil verfassungswidrig. Es wird daher auch den Kantonen nicht gestattet werden dürfen, die Bundesbeiträge für Subventionirung von Versicherungsanstalten zu verwenden oder, wie Herr Nationalrath Baldinger in Aussicht nimmt, daraus Hagelversicherungsanstalten für besondere Leistungen zu entschädigen. Dagegen halten wir dafür, daß die neue Gestalt, in der die Frage der Betheiligung des Bundes bei der Hagelversicherung heute an uns herantritt, so beschaffen ist, daß wenigstens der Versuch gemacht werden soll, ob es möglich sei, dadurch die Hagelversicherung überhaupt zu fördern und eine allgemeinere Betheiligung unserer Landwirthe bei derselben zu veranlassen.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 23. November 1888.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Vizepräsident:

Hammer.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.

~~~~~

(Entwurf)

## **Bundesbeschluß**

betreffend

**die Förderung der Hagelversicherung durch den Bund.**

—————

Die Bundesversammlung

der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom  
23. November 1888,

beschließt:

Art. 1. Insoweit der Stand der Bundesfinanzen es gestattet, wird für die Jahre 1890, 1891 und 1892 in den Voranschlag der Ausgaben der schweizerischen Eidgenossenschaft unter „Abtheilung Landwirthschaft“ jährlich ein Posten aufgenommen für „Förderung der Hagelversicherung“.

Art. 2. Aus diesem Posten werden denjenigen Kantonen, welche die Versicherung der Feldfrüchte gegen Hagelschlag unterstützen, Beiträge verabfolgt im Maximum bis zur Höhe der betreffenden kantonalen Leistung.

Der Bundesrath wird die Bedingungen betreffend die Bewilligung und Verwendung dieser Beiträge festsetzen.

Art. 3. Der Bundesrath ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Bundesbeschlusses zu veranstalten.



## **Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Unterstützung der Hagelversicherung durch den Bund. (Vom 23. November 1888.)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1888             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 4                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 53               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | ---              |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 08.12.1888       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 793-800          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 014 171       |

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.