

# Öffentliche und private Feuerversicherung in der Schweiz.

Von Dr. Friedrich Hertz, Basel.

## Übersicht der neueren Literatur.

- Die Jahresberichte des eidgenössischen Versicherungsamtes, besonders der Jahrgang 1910 (Die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz im Jahre 1910; Bern 1912), der einen Rückblick auf die 25jährige Periode seit Errichtung des Amtes enthält.
- Protokoll der interkantonalen Konferenzen betreffend Verstaatlichung der Mobiliarversicherung, sowie die Referate von Suter und Meister (Beilage zum Protokoll der zweiten Konferenz).
- Dr. *E. Gubler* und Dr. *H. Renfer*, Zur Frage der Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz (Herisau 1909).
- Die aargauische Brandversicherungsanstalt, 1806—1906 (Denkschrift anlässlich des 100jährigen Bestehens).
- Festschrift der Brandversicherungsanstalt im Kanton Bern, 1807—1906 (Bern 1908).
- La chambre d'assurance de la République et du canton de Neuchâtel en Suisse, 1810—1910.
- Die Gebäudebrandversicherungsanstalt des Kantons Solothurn, 1810—1910.
- Die kantonale Gebäudeversicherung in Baselland, 1833 bis 1906.
- Gutachten, gesammelt vom Schweizer Handels- und Industrieverein (zitiert als „Gutachten“).
- Dr. *V. Furlan*, Das Problem der Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz (Sonderabdruck aus „Wirtschaft und Recht der Versicherung“, Nr. 4 von 1912).
- Dr. *Paul Hiestand*, Verstaatlichung der Mobiliarversicherung? (Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 11, Zürich 1910.)
- Curt Giesker*, Zur Verstaatlichung der Gebäudeversicherung in der Schweiz (Zürcher Dissertation), Zürich 1912.
- Hermann Lanz-Stauffler*, Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz (Bern 1911).
- G. Helbling*, Feuerversicherung in der Schweiz und deren Verstaatlichung (Zürich 1907).
- Gebäudeversicherung im Kanton Graubünden (Zürich 1907).
- Dr. *Rælli*, Private oder staatliche Mobiliarfeuerversicherung? (In den Schweizerischen Blättern für Handel und Industrie, 1910.)

Dr. *Rælli*, Zur Frage der Verstaatlichung der Gebäudeversicherung im Kanton Graubünden, 1907.

*Hübschmann*, Die obligatorische Mobiliarversicherung in der Schweiz (Leipzig 1903).

Vereinigung kantonaler Feuerversicherungsanstalten in der Schweiz (Berichte über die Mobiliarversicherung in Waadt, Aargau, Glarus, Freiburg, Bern), Bern 1907.

Schweizer Finanzjahrbuch.

Wörterbuch der Schweizer Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, III. Bd., 2. Teil, Artikel „Feuerversicherung“

Sowohl das öffentliche als das private Feuerversicherungswesen haben in der Schweiz eine ungewöhnlich weite Verbreitung erlangt. Im Zeitraum 1886—1912 wuchs die gesamte in der Schweiz versicherte Summe von 7.827 auf 21.082 Millionen Franken, verdreifachte sich also beinahe. Das Gutachten von Gubler und Renfer schätzte für Ende 1906 den gesamten versicherungsfähigen Immobilien- und Mobiliarwert auf 16.5 Milliarden, wovon 15.5 Milliarden versichert waren, somit nur eine Milliarde oder 6.6% des in Betracht kommenden Volksvermögens des Versicherungsschutzes entbehrten. Dieser Prozentsatz ist seither sicher noch wesentlich gefallen.

Es ist daher heute nur mehr ein verhältnismässig sehr geringer Bruchteil des der Feuersgefahr ausgesetzten Volksvermögens unversichert, wovon nach dem erwähnten Gutachten etwa zwei Drittel auf das Mobiliar entfallen dürften. Das eidgenössische Versicherungsamt äussert sich in seinem Berichte für 1910 über die Ursachen dieser Entwicklung folgendermassen: „Werfen wir zum Schlusse noch einen Rückblick auf die Entwicklung der Feuerversicherung in der Schweiz seit der Einführung der Staatsaufsicht, so erkennen wir, dass der Wettbewerb der privaten Gesellschaften mit den Staatsinstitutionen zu einer sehr gleichmässigen und befriedigenden Entwicklung der schweizerischen Feuerversicherung führt, die wir wohl kaum in gleichem Masse erwarten dürften, wenn die eine oder die andere Organisation allein das Feld beherrschen würde.“

In 18 Kantonen und Halbkantonen gibt es heute kantonale Immobilienversicherungsanstalten, von denen

15 bereits über 100 Jahre alt sind. Hierzu kommt noch ein Halbkanton, der zwar das Obligatorium, aber keine kantonale Anstalt besitzt. In fünf Kantonen und einem Halbkanton existiert keines von beiden, doch wird in drei dieser Kantone die Gebäudeschätzung, die Policenausstellung und Schadenvergütung staatlich überwacht. Die kantonalen Anstalten besitzen in ihren Kantonen das Monopol, somit ist das Tätigkeitsgebiet der privaten Immobilierversicherung sehr eingeschränkt. Zweifellos hat die öffentliche Feuerversicherung in der Schweiz bahnbrechend gewirkt, sie entstand zu einer Zeit, in der das private Versicherungswesen noch in den Anfängen steckte. Erst mehrere Jahrzehnte später entwickelte sich in der Schweiz die Privatversicherung, die sich naturgemäss besonders auf dem Gebiete der Mobilversicherung entfaltete und dieses fast ausschliesslich beherrscht. Nur in einem Kanton (Waadt) gibt es ein staatliches Monopol für Mobilversicherung, in einem weiteren (Glarus) existiert zwar eine staatliche Anstalt, jedoch ohne Ausschluss der freien Konkurrenz; weiter ist in den Kantonen Freiburg und Aargau die Mobilversicherung obligatorisch, ihre Durchführung aber ist privaten Gesellschaften unter vertragsmässiger Regelung überlassen.

Der hier kurz skizzierte heutige Zustand ist das Ergebnis einer langen Entwicklung und mannigfacher Kämpfe, die gerade in neuester Zeit wieder lebhaftere Formen angenommen haben. Wenn den kantonalen Anstalten unbestritten das Verdienst bleibt, als Pioniere des Versicherungsgedankens überhaupt gewirkt zu haben, so blieben sie andererseits doch meist allzulange in ganz primitiven Organisationsformen stecken, und erst das Auftreten des privaten Versicherungswesens hat nach und nach auch zur Modernisierung des staatlichen Betriebes geführt. Die amtliche Festschrift zum 100jährigen Jubiläum der aargauischen Brandversicherungsanstalt konstatiert dies (S. 85) ganz offenerzig: „Die Geschichte der aargauischen Brandversicherungsanstalten“, heisst es dort, „zeigt uns an einem speziellen Fall die Entwicklungsstadien, welche das staatliche Gebäudeversicherungswesen im allgemeinen durchgemacht hat. Nur war in diesem Falle die Entwicklung eine besonders zögernde; die Hauptfortschritte datieren aus den letzten Jahren des abgelaufenen Jahrhunderts, und wichtige versicherungstechnische Postulate sind auch heute noch nicht oder nur unvollkommen zum Durchbruch gekommen. Die Tatsache, dass der kaum gegründete Kanton Aargau es unternahm, die erste staatliche Gebäudeversicherungsanstalt in der Schweiz zu errichten, ist zweifellos ein Beweis des Verständnisses der damaligen Behörden für die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates. Dass die Lösung der gestellten Aufgabe in der denkbar

primitivsten Weise erfolgte . . ., entsprach dem damaligen Stande des Feuerversicherungswesens. Schlimmer war, dass die aargauische Brandversicherungsanstalt jahrzehntelang, ja bis in die neueste Zeit, in diesen Kinderschuhen der Versicherungstechnik stecken blieb und es versäumte, sich sobald wie möglich die Fortschritte, welche seit dem Jahre 1820 auf dem Gebiete der Feuerversicherung gemacht wurden, zunutze zu machen.“ Weiter führt der zitierte Bericht aus, dass die Privatversicherung erst die moderne Versicherungstechnik schuf, und fährt dann fort: „Aber auch hinsichtlich der Form des Geschäftsbetriebes hat die Konkurrenz der privaten Erwerbsgesellschaften auf die staatlichen Anstalten im fortschrittlichen Sinne eingewirkt. Mehr und mehr bestreben sich diese, an Stelle bureaukratischer Betriebsformen eine Geschäftsbehandlung nach kaufmännischer Art treten zu lassen; möglichste Anpassung an die Verhältnisse, insbesondere die Bedürfnisse der Versicherten, wird nicht mehr als unvereinbar mit der Staatsanstalt betrachtet“<sup>1)</sup>.

Diese Schilderung des amtlichen Berichtes skizziert die allgemeine Entwicklung der öffentlichen Brandversicherung in der Schweiz. Die Anstalten begnügten sich ursprünglich damit, die Schäden jedes Jahres im folgenden Jahre auf sämtliche Gebäude umzulegen, ohne auf die Verschiedenheit der Risiken Rücksicht zu nehmen. Die Ansammlung von Reserven und die Benützung der Rückversicherung unterblieb fast überall. Dabei war der Versicherungsschutz vielfach beschränkt. Manche Anstalten schlossen gefährlichere Risiken aus oder beschränkten die Versicherungssumme auf einen unzureichenden Betrag, so dass vielfach die Privatversicherung die Lücken ausfüllen musste. Insbesondere hatte man grosse Angst vor der Überversicherung als Anreiz zur Brandstiftung und führte daher sehr lästige Kontrollen und Beschränkungen ein. Vielfach konnte nur ein Bruchteil des wirklichen Wertes versichert werden, so dass die Versicherten im Brandfalle äusserst empfindliche Vermögenseinbussen erlitten.

Die ursprünglichen Einrichtungen der kantonalen Anstalten gerieten immer mehr in Widerspruch mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Die immer dichter werdende Bebauung, die Zunahme des Wohlstandes, das Entstehen von Fabriken, grossen Warenlagern, Hotels usw. führte zu einer Anhäufung von Risiken auf engem Raum (sogenannte Klumpenbildung), wodurch Brandschäden von früher unbekannter Grösse

<sup>1)</sup> Auch die Festschrift der Brandversicherungsanstalt des Kantons Bern (S. 80) weist auf die grossen Verdienste der Privatversicherung hinsichtlich der Entwicklung der Versicherungstechnik hin und hebt andererseits auch die Verdienste der öffentlichen Anstalten hervor.

möglich wurden. Eine neue Epoche des schweizerischen Brandversicherungswesens beginnt mit dem Brande, der 1861 einen grossen Teil der Stadt Glarus vernichtete. Die dortige kantonale Anstalt, die übrigens als einzige einen grösseren Reservefonds angesammelt hatte, war diesem Schlage nicht gewachsen. Der Staat musste ihr seinen Kredit zur Aufnahme eines Anlehens zur Verfügung stellen, dessen Tilgung 20 Jahre in Anspruch nahm und überdies zu  $\frac{2}{3}$  auf die Gesamtheit der Steuerträger gelegt wurde. Auch in einigen andern Fällen trat die Unzulänglichkeit der öffentlichen Feuerversicherung krass hervor <sup>1)</sup>.

Der Brand von Glarus gab zunächst zu einer Agitation für die Freigebung der Feuerversicherung Anlass, die aber lediglich in Genf (1864) zur Auf-

hebung der öffentlichen Brandversicherung führte. Bedeutungsvoller war die schrittweise Modernisierung der kantonalen Gesetzgebung und Anstalten, zu der dieses Ereignis den Anstoss gab. Ferner entstanden unter seinem Eindrucke mehrere grosse Privatgesellschaften. Von diesem Zeitpunkte erst beginnt der Aufschwung des privaten Versicherungswesens in der Schweiz. Ein neuer Abschnitt beginnt 1886 mit der Einführung der Bundesaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen. Das eidgenössische Versicherungsamt erschöpfte seine Tätigkeit nicht in einer blossen Reglementierung, sondern ergänzte seine Überwachungsaufgaben durch mannigfache positive Förderung des ihm anvertrauten volkswirtschaftlichen Gebietes.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Immobilier- und Mobiliarfeuerversicherungswesens seit diesem Zeitpunkte in seinen wichtigsten Belangen.

<sup>1)</sup> Brände von Marchissy (1877) und Vallorbes (1883).

	1886	1890 (resp. 1888 <sup>1)</sup> )	1895	1900	1905	1910	1912
(Millionen Franken)							
<b>A. Schweizer Versicherungsbestand.</b>							
1. Kantonale Anstalten . . . . .	4235	4543	5244	6527	7637	9,345	10,755
2. Private Gesellschaften . . . . .	4123	4477	5713	7407	8916	12,036	13,412
<b>B. Rückversichert (in Prozenten der Prämien).</b>							
1. Kantonale Anstalten . . . . .	12.7 %	13.6 %	12 %	17.7 %	22.4 %	26 %	31.3 %
2. Private Gesellschaften . . . . .	27.8 %	23.12 %	25.9 %	24.7 %	27.9 %	29.7 %	30.3 %
<b>C. Prämieinnahmen.</b>							
1. Kantonale Anstalten . . . . .	5.8	5.1	6.0	7.5	8.1	9.3	10.4
2. Private Gesellschaften . . . . .	5.8	6.1	8.0	9.0	11.1	13.1	14.0
<b>D. Schäden (im Schweizergeschäft).</b>							
1. Kantonale Anstalten . . . . .	4.0	4.7	4.5	4.5	4.2	5.1	5.5
2. Private Gesellschaften . . . . .	4.9	4.1	3.6	5.5	6.3	7.1	?
<b>E. Vermögen <sup>2)</sup>.</b>							
1. Kantonale Anstalten . . . . .	10.4	15.7	20.2	27.1	36.5	50.7	57.2
2. Private Gesellschaften . . . . .	?	92.5	116.3	118.4	150.2	164.5	356.3

<sup>1)</sup> Da die Daten betreffend die privaten Gesellschaften für 1890 aus den Berichten des Versicherungsamtes nicht vollständig zu entnehmen sind, wurden für diese die Daten für 1888 eingesetzt, während für die kantonalen Anstalten die Daten das Jahr 1890 betreffen. Im Jahr 1890 betrug übrigens der Versicherungsbestand der Gesellschaften bereits 4814 Millionen Franken; hatte also den Bestand der kantonalen Anstalten schon überholt.

<sup>2)</sup> Als Vermögen der privaten Versicherungsgesellschaften wurde das *einbezahlte* Aktienkapital, die Kapital- und Spezialreserven angenommen.

Diese Zahlen zeigen deutlich die vorherrschenden Entwicklungstendenzen. Vor allem tritt der enorme Aufschwung des privaten Versicherungswesens hervor, der den Versicherungsbestand der kantonalen Anstalten schon Ende der achtziger Jahre überholt. Diese Entwicklung hängt mit dem Zuwachs des Mobiliarvermögens und seiner allmählichen Einbeziehung in die Versicherung zusammen. Besonders deutlich tritt auch die Rückständigkeit der kantonalen Anstalten in bezug auf Reserven und Rückversicherung hervor. Hatten doch im Jahre 1886 sämtliche kantonale Anstalten bei einem Versicherungsbestand von mehr als vier Milliarden nur ein Vermögen von etwa zehn Millionen, und nur 12.7 % des Bestandes waren rückversichert. In beiden Beziehungen waren ihnen die privaten Gesellschaften weit überlegen, die überdies in ihren grossen, aus vielen Ländern zusammenfliessenden Prämieinnahmen einen viel besseren inneren Ausgleich besaßen, als die auf kleine Territorien beschränkten kantonalen Anstalten. Das Eidgenössische Versicherungsamt hat in seinen Jahresberichten auf die Gefahren dieses Zustandes oftmals nachdrücklich hingewiesen, und es ist zweifellos diesen Warnungen zu danken, wenn insbesondere in jüngster Zeit eine merkliche Besserung eingetreten ist. Die kantonalen Anstalten selbst sahen immer mehr die Unzulänglichkeit ihrer Position ein. Es entstanden Reformbewegungen, die ihr Ziel teils in der Ersetzung der kantonalen Zersplitterung durch eine Bundesanstalt unter Einführung des Monopols in der ganzen Schweiz, meist auch mit Einbeziehung der Mobiliarversicherung, erblickten, teils, weniger radikal, wenigstens die Schaffung einer interkantonalen Rückversicherung anstrebten. Letzteres Ziel wurde auch inzwischen erreicht, indem am 15. September 1910 ein Rückversicherungsverband gegründet wurde, dem eine Anzahl kantonalen Anstalten beitrug. Wie der Aufsichtsamtsbericht für 1909 bemerkt (S. LVIII), bietet diese Anstalt allerdings keine eigentliche Rückversicherung gegen feste Prämie, sondern nur eine zeitliche Schadenausgleichung, bei der auf die Dauer jede Anstalt die wirklichen Kosten ihrer Rückversicherung selber tragen muss. Der Durchführung einer wirklichen Rückversicherung durch Herstellung einer grossen Riskengemeinschaft steht insbesondere die Mangelhaftigkeit oder das Fehlen der Klassifikation in manchen Kantonen entgegen.

Mit der eben erwähnten Reformbewegung war vielfach die Agitation für die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung verquickt. Schon 1898 hatte das Volk von Zürich eine diesbezügliche Vorlage mit  $\frac{3}{5}$ -Mehrheit verworfen, und im folgenden Jahre sprach es sich in Appenzell A.-Rh. gegen ein gleiches Initiativbegehren mit  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit aus. Die Bewegung kam

jedoch dadurch nicht zum Stillstand. Die III. interkantonale Konferenz, die 1907 in Olten stattfand, ersuchte den Bundesrat um Stellungnahme. Die Antwort des Bundesrates (abgedruckt im Aufsichtsamtsbericht für 1908, Seite LII) lehnte die Monopolisierung der Mobiliarversicherung zunächst ab, da eine Revision der Bundesverfassung und eine Einbeziehung der Immobilienversicherung unter Aufhebung der kantonalen Anstalten, die der Bevölkerung sehr ans Herz gewachsen seien, die Voraussetzung einer solchen Reform wären, für die übrigens kein zwingendes Bedürfnis vorliege. Der Bund habe zunächst Aufgaben der Personen- (Kranken- und Unfall-) Versicherung zu lösen. Im Jahre 1910 wurde eine Motion Hoffmann eingebracht, die den Bundesrat zur Prüfung der Frage auffordert.

Die Kontroverse über die vorgeschlagene Ausdehnung der öffentlichen Zwangsversicherung hat eine grosse Zahl von Schriften aus beiden Lagern gezeitigt, unter denen das Gutachten von Dr. S. E. Gubler und Prof. Dr. H. Renfer als sehr gründliche und massvolle Arbeit besondere Beachtung verdient. Das Eidgenössische Versicherungsamt hat in seinen Jahresberichten wiederholt sich über die Frage ausgesprochen und von der Verstaatlichung entschieden abgeraten. Da ein Hauptargument der Verstaatlichungsfreunde dahin zielte, dass die privaten Gesellschaften angeblich zahlreiche Risiken von der Versicherung ausschlossen, bildete sich nach bayrischem Muster eine Vereinigung von in der Schweiz arbeitenden Feuerversicherungsgesellschaften, die sich in einer Denkschrift den Kantonen gegenüber zur lückenlosen Übernahme aller Risiken (unter Aufteilung der gefährlicheren) erbot.

Im folgenden soll nun ein Überblick über Gründe und Gegengründe gegeben werden, die im Streite um die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung vorgebracht wurden. Man kann hierbei zehn Hauptpunkte unterscheiden, unter die fast alle Argumente eingereiht werden können. Erst eine solche übersichtliche Darstellung ermöglicht die Abwägung.

## I. Handelsfreiheit und Sozialprinzip.

Auch in dieser Kontroverse haben wohl die wenigsten ihre Meinung auf Grund einer umfassenden und unabhängigen Abwägung wirtschaftlicher Vorteile und Nachteile gewonnen. Fast immer bildet entweder das berufsmässig bestimmte Interesse oder die Neigung zu gewissen allgemeinen Prinzipien die Ursache der Stellungnahme. Die Anhänger der Verstaatlichung stützen sich auf die eingewurzelte Überzeugung, der einst Adolf Wagner in folgenden Worten Ausdruck gegeben hat: „Die Versicherung ist ihrer Natur nach

kein ‚Geschäft‘, das der freie Verkehr übernehmen und ausführen soll. Sie ist eine öffentliche Einrichtung und muss als solche behandelt werden.“ Von allen Befürwortern dieses Standpunktes wird die Notwendigkeit betont, die Versicherung der „privaten Spekulation“ zu entziehen und ihren sozialen Charakter anzuerkennen, was nur durch den Staatsbetrieb verwirklicht werden könne. Im gegnerischen Lager verzichtet man ebenfalls nicht darauf, sich ähnlicher allgemeiner Formeln zu bedienen. Man führt die neuerliche Bedrohung der Handelsfreiheit an, die dem Wortlaute der Verfassung und dem Geiste des Schweizervolkes widerspreche.

Zweifellos fällt nun zwar das Versicherungswesen in den Bereich der staatlichen Sozialpolitik, hieraus allein folgt aber noch keineswegs die Notwendigkeit seiner Verstaatlichung. Tatsächlich unterliegt heute schon das private Versicherungswesen einer so eindringlichen staatlichen Kontrolle, die sich auf alle Details des Betriebes erstreckt wie kein anderes Gewerbe. Die Handelsfreiheit ist für die Versicherungsunternehmen längst ausser Kraft getreten, sie können eher als eine Art Zwischenstufe zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft — ähnlich dem sogenannten „gemischt-wirtschaftlichen“ Betrieb — aufgefasst werden. Sie sind zwar nicht „verstaatlicht“, aber in hohem Masse „durchstaatlicht“.

Ob nun diese Tendenz bis an ihr letztes Ende verfolgt werden soll, kann nur aus der Abwägung der sachlichen Vor- und Nachteile beider Systeme beurteilt werden, die im folgenden versucht werden wird. Neben diesen sachlichen Faktoren kommen nun zweifellos auch die persönlichen sehr in Betracht. Es ist charakteristisch, dass die öffentliche Meinung, die — der Zeitmode folgend — im allgemeinen Verstaatlichungen nicht abgeneigt ist<sup>1)</sup>, von den Leitern verstaatlichter Betriebe sofort wieder verlangt, sich nach „kaufmännischen Grundsätzen“, also nach privatwirtschaftlichem Vorbild, zu richten, was aber freilich oft an der Starrheit des Systems seine Schranken findet. In seiner Botschaft betreffend die Mobiliarversicherung von 1893 bemerkte der zürcherische Regierungsrat: „Dass der Staat schlechter verwalte als eine Privatgesellschaft, ist wahr oder falsch, je nach den leitenden Kräften. Er kann vortrefflich verwalten, wenn intelligente, tüchtige Männer an der Spitze stehen; er wird

grundfalsch verwalten, wenn jene Eigenschaften fehlen. Aber geradeso verhält es sich mit den Privatgesellschaften.“ Hierauf erwidert die Zürcher Handelskammer (Gutachten, S. 70) treffend: „Man mag diese Erwägung als ganz richtig anerkennen und dennoch finden, dass für den Versicherungsnehmer mehr Garantien vorhanden sind, eine Verwaltung mit jenen intelligenten, tüchtigen Männern an der Spitze zu finden, wenn man die Auswahl unter 20 Verwaltungen (Gesellschaften) hat, als wenn man nur auf eine einzige angewiesen ist.“ — Tatsächlich liegt hier ja die Schwierigkeit jeder praktischen Anwendung des Sozialismus. Bisher ist noch kein System der Auslese gefunden worden, welches in bürokratischen Organismen die besten Männer an die Spitze befördern würde, während unter der Herrschaft der Konkurrenz doch eine gewisse, wenn auch gewiss unvollkommene Auslese stattfindet.

## II. Versicherungsmöglichkeit.

Zuerst bedarf jedenfalls die Frage der Beantwortung, ob der heutige Zustand allen versicherbaren Risiken auch tatsächlich eine ausreichende Versicherungsmöglichkeit bietet. Diesen Punkt heben auch die Befürworter der Verstaatlichung als den wichtigsten hervor. Sämtliche eingehenderen Untersuchungen von dieser Seite, so auch das Gutachten von Gubler und Renfer, führen zu dem Ergebnis, dass der Hauptvorteil des Staatsmonopols in der lückenlosen Durchführung der Versicherung zu erblicken sei, während die heute meist gehegten Erwartungen bezüglich Verbilligung u. dgl. kaum Aussicht auf Verwirklichung hätten. Das oben erwähnte Gutachten anerkennt ausdrücklich die Kulanz der privaten Gesellschaften, sowie, dass von übermässigen Gewinnen nicht gesprochen werden kann. Als *einzigem* Vorwurf gegen die Privatversicherungen stellt es den Satz auf: „Indessen konnten oder wollten die privaten Gesellschaften nicht alle Versicherungsbedürftigen erreichen und manchem, der ihre Dienste wünschte, wurden sie verweigert. Die allgemeine Mobiliarversicherung ist ein volkswirtschaftliches und soziales Bedürfnis. Die Tatsache, dass heute noch zirka 150,000 Haushaltungen in der Schweiz ihr Mobiliar nicht versichert haben, trotzdem in unserem Lande 21 Privatgesellschaften die Feuerversicherung betreiben, zeigt, dass nur das Obligatorium Abhilfe schaffen kann.“ Als besten Weg empfehlen die Verfasser die Errichtung einer Monopolanstalt des Bundes, in zweiter Linie kantonale Monopolanstalten mit eidgenössischer Rückversicherung und erst an letzter Stelle die Überlassung der Mobiliarversicherung an private Gesellschaften mit Verträgen über Aufnahme aller Risiken, über Prämienhöhe und über staatliche Kontrolle.

<sup>1)</sup> Andererseits konstatiert das Gutachten von Gubler und Renfer (S. 197), es sei „eine feststehende Erfahrungstatsache, dass das schweizerische Volk nur sehr ungern Hand bietet“, den Verfassungsgrundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der B.-V.) einzuschränken. Es genüge daher nicht der Nachweis, dass der Staat ebensogut wirtschaften könne wie der Private, sondern das Staatsmonopol müsse wesentliche Vorteile gegenüber dem Privatbetrieb versprechen.

Die angegebene Zahl der nicht versicherten Haushaltungen trifft heute natürlich nicht mehr zu und war schon für die Zeit der Abfassung des Gutachtens übertrieben. Übrigens sagt das Gutachten (S. 199), man werde „kaum bestreiten können, dass es in der Schweiz wenigstens an genügender Versicherungsgelegenheit nicht fehlt“, weshalb „von einem dringenden Bedürfnis nach der Schaffung einer Staatsanstalt wohl kaum gesprochen werden kann“. Allerdings aber erfordere die Schaffung absoluter Versicherungsmöglichkeit der sogenannten schlechten Risiken noch einer Regelung. Inzwischen ist bekanntlich eine Vereinigung aus Feuerversicherungsgesellschaften mit dem öffentlichen Angebote hervorgetreten, auch dieses Postulat zu verwirklichen.

Auch das Gutachten, das der Vorsteher des aargauischen Versicherungsamtes, Fürsprecher Hasler, erstattet hat (Gutachten, S. 18 bis 41), hält den Gesellschaften, denen die Durchführung der im Aargau obligatorischen Mobiliarversicherung übertragen ist, vor, dass sie hinsichtlich der Übernahme der schlechten Risiken „versagt“ hätten (S. 26). Nun dürfen aber die Gesellschaften nach den Angaben dieses Gutachtens Versicherungen nur in drei Fällen ablehnen. Erstens dürfen sie dies, wenn sie in der betreffenden Gemeinde am gesamten Mobiliarversicherungsbestand bereits mit mindestens einem, ihrem Anteil an der Versicherung des Staatsmobiliars gleichkommenden Prozentsatz beteiligt sind. Somit muss, wenn eine Gesellschaft diesen Einwand erhebt, doch jedenfalls eine andere verpflichtet sein, die Versicherung zu übernehmen. Zweitens schliessen die Gesellschaften Zündholzfabriken, Lager von fettigen Abfällen und Kunstseidefabriken aus, was wohl auch nicht sehr ins Gewicht fällt. Drittens beschränken sie die Versicherung des Mobiliars industrieller Etablissements auf 1.5 Millionen Franken für den Einzelfall. Anschliessend hieran bemerkt das Gutachten, diese Ausnahmebestimmungen seien nicht etwa bloss auf dem Papier geblieben, sondern es sei „hier und da“ vorgekommen, dass die Versicherung von Mobiliar in Strohhäusern (natürlich nur nach Massgabe der erwähnten Ausnahme) von einer Gesellschaft abgelehnt wurde (in welchem Fall eben eine andere, deren Quote am Staatsmobiliar noch nicht erreicht war, verpflichtet erschien!), oder dass „sogar“ versucht wurde, solchen Risiken eine Selbstversicherungsquote aufzuerlegen.

Wenn diese Tatsachen das Urteil begründen können, dass die Privatversicherung im Aargau „versagt“ habe, so müsste allerdings über die Wirksamkeit vieler kantonaler Anstalten dasselbe Urteil gefällt werden. Vor allem ist es die aargauische Anstalt selbst, deren Vorsteher Hasler das erwähnte Urteil gefällt hat, die im

Ausschluss von Risiken ausserordentlich weit geht. Die kantonale Feuerversicherungsanstalt kann ganz allgemein Gebäude erhöhter Feueregefährlichkeit ablehnen und ist auch berechtigt, dem Versicherungsnehmer eine Selbstversicherungsquote aufzuerlegen. Die Ausschlussmöglichkeiten gehen so weit, dass sogar die Festschrift, die anlässlich des 100jährigen Bestehens der aargauischen Gesellschaft herausgegeben wurde, diese Bestimmungen kritisiert (S. 89) und die Forderung aufstellt, „unter keinen Umständen sollte die Anstalt in Hinsicht auf den Ausschluss weitergehen als die Privatversicherungsgesellschaften. Sonst liefert sie diesen die ausgeschlossenen Gebäudeeigentümer auf Gnade und Ungnade aus und schädigt sie so durch die Verstaatlichung der Versicherung.“ Auch andere kantonale Anstalten gehen hierin, wie gesagt, ziemlich weit.<sup>1)</sup> Im Kanton Luzern werden nicht nur mehrere keramische Industrien namentlich ausgeschlossen, sondern auch der allgemeine Grundsatz aufgestellt, dass Etablissements und Gebäude, deren Rückversicherung schwierig sei, aus der kantonalen Assekuranz ausgeschlossen werden können. In Nidwalden kann der Regierungsrat wegen besonderer Gefährlichkeit beliebige Gebäude oder Gewerbe ausschliessen. Glarus schliesst industrielle Etablissements überhaupt aus. Zug versichert keine Dampfsägen und beschränkt die Versicherung jedes Gebäudes auf Fr. 100,000, Schaffhausen und Graubünden verweigern vielen chemischen Industrien die Versicherung usw.

Auch Gubler und Renfer bemerken (S. 202), dass der Ausschluss von Risiken durch die Privatversicherung doch zu den Seltenheiten zu gehören scheine. Sie bemerken auch sehr richtig (S. 223), dass selbst vom Staate nicht verlangt werden könne, alle Risiken ohne Rücksicht auf objektive und subjektive Momente zu versichern. Wenn dieselben Autoren die Notwendigkeit des Obligatoriums mit dem Vorhandensein eines nicht unbeträchtlichen unversicherten Volksvermögens begründen, so ist daran zu erinnern, dass es sich doch nur um einen geringen Bruchteil des gesamten Volksvermögens handelt; nach ihren Berechnungen waren es damals 6.6 %, heute natürlich bedeutend weniger. Für einen Teil dieser Vermögenswerte mag überhaupt kein Versicherungsbedürfnis bestehen. Soweit aber das Mobiliar der mittellosen Klassen noch nicht unter Versicherungsschutz steht, so trifft den Staat eine beträchtliche Mitschuld hieran. In vielen Kantonen werden die Mobiliarversicherungsverträge einer staatlichen Kontrolle unterworfen, um Überversicherungen, die den Ansporn zu Brandlegungen

<sup>1)</sup> Vgl. Giesker a. a. O., S. 20, 21, 26, 27, 71; Gubler und Renfer, S. 32, 44, 49, 61, 94, 136 usw.

geben könnten, zu verhüten. Die Kosten dieser Revisionen, insbesondere die Sporteln für die Gemeindebeamten, sowie fiskalische Abgaben machen bei den kleinen Versicherungssummen oft das Mehrfache einer Jahresprämie aus und wirken daher überaus abschreckend. Das Eidgenössische Versicherungsamt hat wiederholt auf diesen Übelstand hingewiesen (z. B. ausführlich im Bericht für 1900). Eine Aufhebung dieser Erschwerungen würde die Einbeziehung der noch nicht versicherten Vermögensbestandteile der ärmeren Volksschichten sehr erleichtern. Im Aargau wurden die Kosten der Kontrolle bereits der Staatskasse resp. der kantonalen Anstalt auferlegt. Die gesamten Leistungen des Staates und der kantonalen Anstalt für die Durchführung des Obligatoriums belaufen sich nach Hasler auf annähernd Fr. 20,000 pro Jahr. Trotzdem konstatiert derselbe Autor, dass im Kanton eine ausserordentlich grosse Zahl von Überversicherungen bestehen, die dann hier und da zu Spekulationsbränden führen. Somit erscheint doch der Wert der kostspieligen und die Ausbreitung der Versicherung hemmenden Preventivkontrolle ziemlich zweifelhaft. Schliesslich bleiben natürlich auch manche Risiken unversichert, weil die Eigentümer finanziell nicht leistungsfähig sind. In diesem Falle ist wohl das Eintreten des Staates gerechtfertigt, der meist mit einer geringfügigen Summe die Versicherung dieser Werte bei irgendeiner Anstalt durchzuführen in der Lage sein wird.

### III. Sicherheit.

Die Sicherheit, die die grossen Privatgesellschaften ihren Versicherten bieten, beruht auf folgenden Momenten:

1. auf dem internationalen Ausgleich, der sich aus der Erstreckung des Betriebes über viele Länder ergibt;

2. auf dem Ausgleich, der sich durch die Vereinigung vieler verschiedener Versicherungszweige innerhalb einer Gesellschaft vollzieht;

3. auf strengen Grundsätzen bezüglich der Maximierung, d. i. die Beschränkung des Einzelrisikos auf eine mässige Summe und Weitergabe des Überschusses an die Rückversicherer, sowie überhaupt ausgedehnte Abgabe und Übernahme von Rückversicherungen;

4. auf dem Aktienkapital, den Einzahlungsverpflichtungen der Aktionäre, den Reserven und bei Gegenseitigkeitsgesellschaften auf der Tragkraft der Gemeinschaft aller Versicherten. Hierzu ist auch zu bemerken, dass das Eidgenössische Aufsichtsamt naturgemäss die finanziellen Garantien jeder Gesellschaft einer strengen Kontrolle unterwirft und in seinen Jahresberichten jedermann Gelegenheit gibt, nicht bloss

die Kapitalskraft, sondern auch das Ausmass der Rückversicherung und die Maximierungsgrundsätze zu überprüfen.

Das Prinzip der Risikenverteilung muss um so strenger eingehalten werden, als aus den bereits angeführten Gründen eine immer grössere Zusammenballung bedeutender Werte auf engem Raume stattfindet. Dieser Vorgang wird technisch als Klumpenbildung bezeichnet. Die Mobiliarversicherung ist dieser Gefahr besonders ausgesetzt, weil hier auf beschränktem Raume sehr grosse Werte vereinigt werden. Den kantonalen Anstalten fehlen infolge ihrer Beschränkung auf einen Versicherungszweig und ein meist sehr kleines Territorium die genannten Ausgleichsmöglichkeiten. Das Gesamtgebiet der Schweiz würde wohl einen ausreichenden Ausgleich bieten, doch ist eine Auflösung der kantonalen Anstalten zugunsten einer zentralen Bundesanstalt praktisch kaum durchsetzbar. Die Hinzufügung der Mobiliarversicherung würde die kantonalen Anstalten nicht stärken, sondern wäre sogar eine Erhöhung der Kumulationsgefahr. Eine Angliederung anderer Versicherungszweige kommt natürlich gar nicht in Betracht.

Dagegen können die öffentlichen Anstalten sich der beiden anderen Sicherungsmittel, nämlich der Ansammlung genügender Reserven und der Rückversicherung ebenso bedienen wie private Anstalten. Dass sie dies früher nicht ausreichend getan haben und auch heute noch zum Teil rückständig sind, ist kein prinzipieller Einwand. In dieser Beziehung bestehen zwischen den einzelnen Kantonen sehr grosse Unterschiede. Manche machen von der Rückversicherung noch gar keinen Gebrauch, wie z. B. Zürich, andere, wie Baselstadt, Luzern, Solothurn usw. geben einen bedeutenden Bruchteil des Risikos weiter. Im allgemeinen nimmt die Benutzung der Rückversicherung zu; im Jahre 1913 hat z. B. Schaffhausen zum erstenmal seit dem mehr als 100jährigen Bestehen der Anstalt von der Rückversicherung Gebrauch gemacht. Im Durchschnitt aller Kantone ist die Benutzung der Rückversicherung seitens der kantonalen Anstalten sogar etwas grösser als bei den privaten Gesellschaften. Es hat also ein sehr starker Fortschritt stattgefunden. Zu bemerken wäre noch, dass mancherorts die Ansammlung von Reserven und hinreichende Rückversicherung durch politische Rücksichten etwas erschwert wird; auch das System der Einheitsprämie, welches nur aus politischer Opportunität aufrecht erhalten wird, ist der Rückversicherung nicht günstig, da die betreffenden Anstalten für manche Risiken bedeutend mehr Prämie zahlen müssten, als sie selbst empfangen.

Ein spezieller Sicherheitsfaktor der kantonalen Anstalten liegt auch in ihrem öffentlichen Charakter, ob-



wohl auch die Gesellschaften, wie erwähnt, in bezug auf Sicherheit ganz „durchstaatlicht“ sind. Eine eigentliche Staatsgarantie geniessen die kantonalen Anstalten mit Ausnahme von Glarus allerdings nicht, doch wird sich der Staat im Notfalle kaum der Verpflichtung entziehen können, für die öffentlichen Versicherungsanstalten einzutreten. Reine Staatsanstalten wären übrigens im Kriegsfall grösseren Gefahren ausgesetzt als private Institutionen.<sup>1)</sup> Als Verstärkung der Sicherheit öffentlicher Anstalten ist ihre zeitliche Unbegrenztheit anzusehen, auch die bestehende interkantonale Rückversicherung basiert auf diesem Prinzip und sucht den Ausgleich nicht territorial, sondern zeitlich herzustellen.

#### IV. Preis der Versicherung.

Bestrebungen zur Verstaatlichung privater Unternehmungen verdanken ihre Popularität meist der Hoffnung, dass der Staat billigere Preise stellen werde als Privatwirtschaften, bei denen das Erwerbsinteresse allein massgebend sei. Auch in dem Streit um die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung hat dieses Argument eine gewisse Rolle gespielt. Doch haben selbst die entschiedensten Vertreter der Verstaatlichung vor Übertreibungen gewarnt, ja selbst die Möglichkeit offen gelassen, dass die staatliche Versicherung vielleicht nicht billiger oder gar teurer sein werde als die private, was aber gegenüber anderen Vorteilen nicht in Betracht komme. Gubler und Renfer sagen dies ausdrücklich (S. 241): „Ob eine staatliche Monopolanstalt wesentlich billiger arbeiten kann als die privaten Versicherungsgesellschaften, möchten wir sehr bezweifeln“. Und an einer anderen Stelle (S. 221) erklären sie noch entschiedener: „Dass aber gar die kantonale Staatsanstalt billigere Prämiensätze als diese heute in der Schweiz arbeitenden Gegenseitigkeitsinstitute einführen könnte, ist absolut unwahrscheinlich“. Lanz-Stauffer, der ebenfalls den Verstaatlichungsstandpunkt sehr nachdrücklich vertritt, ist doch der Meinung, dass eine Verbilligung möglicherweise nicht eintreten werde, vielleicht sogar Verteuerungen (S. 31). Auch die Festschrift der aargauischen Anstalt (S. 119) sagt, es könne nicht damit gerechnet werden, dass eine staatliche Anstalt schon für den Anfang mit einer wesentlich geringeren Durchschnittsprämie, als sie die Schweizerische Mobiliarversicherungsgesellschaft bezieht, auskommen werde. Doch könne die Staatsanstalt grössere Aufwendungen für Feuerpolizei und Löschwesen machen, wodurch schliesslich die Schäden und somit auch die Prämien erheblich und dauernd reduziert werden würden.

<sup>1)</sup> Hierüber handelt eingehender Lanz-Stauffer: Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz, Bern 1911, S. 72.

Ein direkter Vergleich der Prämiensätze öffentlicher und privater Anstalten ist schwer durchführbar. Beispiele führt Giesker (S. 59) an, die dafür sprechen, dass die staatlichen Tarife höher sind. Auch der schweizerische Hotelierverein (Gutachten S. 50) behauptet, dass alle Kantone, welche eigene staatliche Versicherungen haben, durchweg im Verhältnis höhere Prämien als die Privatgesellschaften beziehen, was sich aus der allzu teuren Verwaltung infolge der territorialen Zersplitterung erkläre. Ein ziffernmässiger Beweis ist in dem letzterwähnten Gutachten nicht enthalten.

Auch die Gegenüberstellung von Prämieneinnahmen und Schadenszahlungen<sup>1)</sup> gewährt keinen sicheren Anhalt zur Beantwortung dieser Frage.

Die Argumente, die von den Anhängern des Verstaatlichungsgedankens dafür angeführt werden, dass der Privatbetrieb verteuern wirke, sind im Wesen folgende:

a) Am wirkungsvollsten — wenigstens bei minder Informierten — ist stets der Hinweis auf die zum Teil beträchtlichen Dividenden der Gesellschaften. Dieses Scheinargument ist vom eidgenössischen Versicherungsamt in allen seinen Jahresberichten entschieden bekämpft worden, so dass in neueren Publikationen meist kein grosses Gewicht mehr darauf gelegt wird. Das Amt berechnet jedes Jahr den „industriellen Gewinn“, nämlich den Gewinn exklusive der Vermögenserträge<sup>2)</sup> und stellt ihn in Vergleich mit den Prämien. Nachstehende Tabelle gibt den Prozentsatz, um den der Profit der Gesellschaften die Prämien verteuert, sowie auch den Anteil der Kosten (Provisionen, Verwaltungsausgaben, Feuerlöschbeiträge, Steuern etc.) an den Prämien an:

Die Umkosten aller Art

	1908	1909	1910	1911	1912
betragen in Prozenten					
der Nettoprämien . . .	34.6	35.0	36.1	36.5	37.4
Industrieller Gewinn . .	10.8	12.6	12.6	2.5	9.4

Im Durchschnitt hat also der Profit der Gesellschaften, soweit er aus ihrem Geschäft stammt, die Prämien nur um zirka 10% verteuert. Da die Ge-

<sup>1)</sup> Leider lässt sich der Vergleich für längere Zeiträume auch deshalb nicht durchführen, weil die Schadenszahlungen der kantonalen Anstalten nicht lückenlos zusammengestellt sind. Für die Jahre 1861 bis 1890 sind sie im Aufsichtsamtsbericht für 1890 angegeben, für die anschliessenden Jahre fehlen sie und werden erst seit kurzem wieder zusammengefasst publiziert. — Zahlreiche Zusammenstellungen für die Dekade 1898—1907 enthält dagegen das Gutachten von Gubler und Renfer. Hiernach betrug z. B. der Schadensprozentsatz (auf die Prämien bezogen) in: Bern 64%, Nidwalden 30%, Glarus 54%.

<sup>2)</sup> Gegen die Methode wird eingewendet, dass das Amt zwar die Kapitalerträge, nicht aber die auf diese Einnahmen entfallenden Verwaltungsanlagen abziehe (Lanz-Stauffer S. 48). Doch würde die Berücksichtigung dieses Umstandes die Proportion wohl nur wenig verschieben.



sellschaften meist mit einem verhältnismässig kleinen eingezahlten Kapital arbeiten, welches aber in Anbetracht der fein durchgeführten Risikenverteilung genügt, sind die Dividenden bei dem geringen Gewinnprozent relativ hoch, wobei aber noch die Einzahlungsverpflichtungen der Aktionäre berücksichtigt werden müssen.

b) Um so mehr wird die Höhe der Verwaltungskosten einer Kritik unterzogen und die Behauptung aufgestellt, dass die öffentlichen Anstalten wesentlich billiger arbeiten können. Hierfür werden besonders die Ergebnisse der öffentlichen Anstalten Deutschlands im Vergleich mit den Gesellschaften angeführt. Ein direkter Vergleich ist für die Schweiz schwer anzustellen. Die öffentlichen Anstalten beschränken sich mit zwei Ausnahmen auf die Immobilienversicherung, während die Gesellschaften vorwiegend das Mobiliargeschäft betreiben. Wie das Aufsichtsamt wiederholt hervorgehoben hat, sind aber diese Geschäftszweige nicht vergleichbar. Die Mobiliarversicherung erfordert natürlich bei weitem mehr Spesen als das Immobiliargeschäft, indem alle Verhältnisse viel weniger beweglich und der Veränderung ausgesetzt seien. Ferner seien in den Spesen der Gesellschaften auch Steuern und andere öffentliche Lasten enthalten. Schliesslich führt das Amt an, dass die Verwaltungskosten der kantonalen Anstalten zu gering ausgewiesen werden, da zahlreiche Dienstleistungen öffentlicher Funktionäre zugunsten der Versicherung aus allgemeinen Mitteln bestritten werden und somit in den Verwaltungskosten nicht zum Ausdruck kommen.

Immerhin seien im folgenden einige Daten über Verwaltungskosten öffentlicher Anstalten angeführt.

Wie Gubler und Renfer (S. 241) mitteilen, betragen die Spesen bei der Schweizerischen Mobiliarversicherungsgesellschaft im 5jährigen Durchschnitt rund 23 % der Prämien<sup>1)</sup>, während sie bei der Mobiliarversicherung in Waadt, einer kantonalen Monopolanstalt, im Zeitraum 1902/1907 von 7.97 % auf 13.48 % stiegen, und bei der Mobiliarversicherungsanstalt des Kantons Glarus, die kein Monopol besitzt, im 10jährigen Durchschnitt 1895—1905, 27.45 %, in den Jahren 1906/1907 dagegen sogar 41.95 % ausmachten. Die Durchschnittsprämien waren bei den beiden staatlichen Anstalten niedriger als bei der Gegenseitigkeitsgesellschaft. Doch dürften alle diese Zahlen keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit haben, da bei der Kleinheit der Territorien lokale Verhältnisse wohl zu stark zum Ausdruck kommen. Wenn z. B. die Anstalt Glarus eine Durchschnittsprämie von 0.50 % einhebt gegen 1.10 % bei der Schweizerischen Mobiliarversicherungsgesellschaft, so hängt dies auch damit zusammen, dass die kantonale Anstalt industrielle Risiken überhaupt ausschliesst, die gerade die gefährlichsten sind.

Im folgenden seien zur Ergänzung noch die Prozentsätze der Verwaltungskosten bei den kantonalen Immobilienversicherungsanstalten angeführt, soweit dieselben aus den Angaben bei Gubler und Renfer berechnet werden können. Es betragen hiernach die Verwaltungskosten in Prozenten der Prämie während des Zeitraumes 1898—1907:

<sup>1)</sup> Nebenbei bemerkt stimmt dies nicht mit der Behauptung, dass das Mobiliargeschäft grössere Kosten verursache als die Immobilienversicherung, deren Spesensätze wir vorhin angegeben haben.

	Bern	Glarus	Freiburg	Solothurn	Baselstadt	Appenzell A.-Rh.	Neuenburg
1898	11.10	9.51	5.16	7.10	6.49	22.8	—
1899	10.89	9.86	5.15	7.68	6.57	15.0	—
1900	9.77	11.67	4.95	9.65	6.89	25.9	—
1901	11.59	13.19	4.86	8.59	6.11	15.3	—
1902	11.44	11.62	4.94	8.89	6.51	24.1	—
1903	10.38	12.94	4.36	10.99	5.88	13.1	7.78
1904	9.09	13.51	4.47	15.24	6.04	21.5	5.84
1905	8.37	12.18	3.92	11.19	5.70	19.3	6.49
1906	8.78	13.08	4.06	8.31	6.04	20.8	5.86
1907	7.45	12.28	3.03	8.33	5.76	11.9	5.20

Die Verwaltungskosten mancher kantonalen Anstalten der Immobilienbranche sind daher tatsächlich sehr gering, und die Erklärung des Aufsichtsamtes, dass ein Teil der Kosten auf die allgemeine Staatsrechnung übernommen werde, ist wohl gerechtfertigt. Weiters kann aber eine Monopolanstalt natürlich mit

geringeren Anwerbekosten arbeiten. Ein Hauptargument gegen die Privatversicherung wird ja darin erblickt, dass diese einem Heer von Agenten beträchtliche Provisionen zahlen muss. Wie Hiestand bemerkt, sind diese Anwerbekosten besonders in neuen Branchen hoch, was aber nicht stets stimmen dürfte; denn gerade

mit zunehmender Konkurrenz steigen auch die den Agenten gewährten Vergütungen. Auch zeigt die oben gegebene Zusammenstellung, dass die Verwaltungskosten der privaten Gesellschaften im Verlaufe der letzten 5 Jahre ständig gestiegen sind.

Unter ein gewisses Mass der Entlohnung kann übrigens auch der Staat nicht herabgehen, weil sonst die Qualität der Verwaltung herabgedrückt würde. Ohnehin arbeiten heute noch manche kantonale Anstalten mit einem ziemlich primitiven, fachtechnisch wenig durchgebildeten Apparat.

Wenn unter Herrschaft der freien Konkurrenz die Prämien durch Provisionen verteuert werden, so erhöhen sich die Verwaltungskosten kantonaler Monopolanstalten wieder dadurch, dass die Verwaltungskosten von einem relativ kleinen Territorium aufgebracht werden müssen. Übrigens sind im Versicherungswesen gerade in jüngster Zeit Tendenzen zur Fusion von Gesellschaften, sowie zu Vereinbarungen innerhalb der Branche wirksam, die mindestens einem weiteren Steigen der Verwaltungskosten einen Riegel vorschieben und im Gegenteil sogar zu einer Herabsetzung derselben führen dürften.

Bei Vergleich der Verwaltungskosten staatlicher und privater Anstalten ist auch zu berücksichtigen, dass bei den Gesellschaften öffentliche Abgaben eingerechnet sind, welche die kantonalen Anstalten nicht treffen. Dafür tragen diese aber in weit höherem Masse zu den Kosten der Feuerpolizei und des Löschwesens bei, was vielfach in die Verwaltungskosten eingerechnet wird. Im Jahre 1907 gaben die kantonalen Anstalten 10.53 % der Prämieinnahmen für Feuerlöschzwecke aus, die privaten Gesellschaften aber nur 0.92 %.

Ein ausreichender Vergleich der Verwaltungskosten öffentlicher und privater Anstalten lässt sich auf Grund des vorliegenden Materials nicht durchführen. Ein entschiedener Vertreter des Staatsmonopols, Hasler, behauptet, dass die private Feuerversicherung in der Regel 25—30 % verwenden müsse, während eine staatliche Anstalt mit 10, höchstens 12 % auskommen könne, besonders wenn sie sich an eine bestehende Gebäudeversicherungsanstalt anlehne. Die erstgenannten Ziffern sind jedenfalls zu hoch gegriffen, da, wie schon erwähnt, die Schweizerische Mobiliarversicherungsanstalt mit 23 % auskommt. Somit würde sich die Differenz auf etwa 10 % reduzieren, vorausgesetzt, dass die Staatsanstalten tatsächlich mit den von Hasler präliminierten Kosten auskommen können.

c) Nicht selten begegnen wir auch dem Argument, dass der Preis der Privatversicherung sich durch die Kosten der Rückversicherung erhöhe und aus diesem Grunde die Prämien der öffentlichen Anstalten über-

steigen müsse. Besonders nachdrücklich wird dieser Standpunkt von Prof. Dr. Gerhard Wörner (der Staat und das Versicherungswesen, 1913) vertreten. Er nennt die Rückversicherung einen „üblen, weil sehr kostspieligen Notbehelf zur Überwindung der aus der unzulänglichen Zusammensetzung der Versicherungsgemeinschaften sich ergebenden Schwächen“ (S. 288). Die Bildung grosser Riskengesellschaften durch staatlichen Zwang bewirke einen so weitgehenden inneren Ausgleich, dass die Rückversicherung überflüssig werde. Ihre Ausschaltung sei daher im Interesse zweckentsprechendster Prämienbildung notwendig (S. 286). Diese Argumentation trifft wohl vollständig daneben. Zunächst hat auch die Privatversicherung, wie Wörner selbst bemerkt, einzelne Riesengebilde hervorgebracht, die sich der Rückversicherung nur mehr sehr wenig bedienen, während andererseits die kleinen öffentlichen Anstalten vieler Kantone in hohem Masse auf Rückversicherung angewiesen sind, was allerdings noch nicht überall praktisch durchgeführt wird. Die grössere oder geringere Benützung der Rückversicherung ist daher keineswegs charakteristisch für die private oder öffentliche Organisationsform. Aber auch abgesehen hiervon ist der Gedankengang Wörners sehr brüchig. Käme heute die Rückversicherung in Wegfall, so müssten die direkten Versicherer entweder ihr Kapital erhöhen oder besonders grosse Reservierungen vornehmen oder ihr Geschäft einschränken — alles Massnahmen, die gewiss keine Verbilligung der Prämien nach sich ziehen würden. Der wegfallende Rückversicherungsgewinn, der übrigens sehr minimal ist<sup>1)</sup>, würde zunächst wohl den direkten Versicherern, gewiss aber nicht den Versicherungsnehmern zufließen. Würde keine Rückversicherung existieren, so wären nur die ganz grossen Betriebe lebensfähig, und die Tendenz zu Fusionierungen würde stark wachsen. Dies würde vielleicht zu manchen Ersparnissen an Verwaltungskosten führen, andererseits aber käme die Konkurrenz der kleineren Gesellschaften in Wegfall, was, wie jede Konkurrenzbeschränkung, preiserhöhend wirken würde. Schliesslich vergisst Wörner ganz, dass die direkten Versicherer heute schon in grossem Massstabe auch Rückversicherer sind und untereinander Risiken tauschen. Was ihnen auf der einen Seite an Gewinn entgeht, fliesst ihnen auf der anderen mehr oder weniger wieder zu.

<sup>1)</sup> Die gesamte schweizerische Rückversicherung aller Branchen erbrachte z. B. im Jahre 1910 einen Verlust von Fr. 96,933 bei einer Prämieinnahme von 21.2 Millionen Franken. (Aufsichtsamtsbericht für 1910.)

Nach den Berichten des Eidgenössischen Versicherungsamtes betrug der Gewinn der schweizerischen Rückversicherer (mit Abschluss der Lebensbranche) in Prozenten der Prämien: 1909 0.2 %, 1910 — 0.7 % (Verlust), 1911 0.7 %, 1912 1.6 %.

Die in der Diskussion häufig geäußerte Meinung, dass die Rückversicherung verteuern wirkt, wird durch die Tatsachen nicht bestätigt. Für die kantonalen Anstalten hat die Rückversicherung eine besondere Bedeutung, weil dadurch die Nachschusspflicht der Versicherten gemildert wird. Wie der Verwalter der Brandversicherungsanstalt des Kantons Schaffhausen, G. Meister, in seinem Referat an die interkantonale Konferenz in Zürich bemerkt, schwankte in Schaffhausen innerhalb von zehn Jahren das Schadensperzent im Verhältnis von 1:76. Aber nicht einmal zehnjährige Durchschnitte sind hinreichend stabil. In Schaffhausen war in einem Zeitraum von 95 Jahren das Verhältnis des besten Jahrzehnts zum schlechtesten wie 1:6. Infolgedessen können bei öffentlichen Anstalten dieser Art die Versicherten häufig in eine sehr empfindliche Nachschusspflicht hineinkommen.

Die kantonale Anstalt Freiburg zahlte im Jahrzehnt 1898—1907 2.2 Millionen Franken an die Rückversicherer und empfing von ihnen 2.3 Millionen Franken. Die Festschrift der Berner Anstalt bemerkt (S. 66), dass die Rückversicherung die grossen Schwankungen der Brandschäden bisher in befriedigender Weise ausgeglichen habe. Der pekuniäre Erfolg der Rückversicherer sei aber sehr wechselnd gewesen, es habe Zeiten gegeben, wo sie mit Hunderttausenden von Franken im Vorschuss waren. In Aargau war 1890 bis 1905 die Marge zwischen Einnahmen und Schadenszahlungen der Rückversicherer äusserst minimal (Festschrift S. 151). Die Festschrift der Anstalt Solothurn (S. 81) hebt hervor, dass während der letzten drei Jahrzehnte der Rückversicherungsgewinn gewiss als ein sehr bescheidener bezeichnet werden müsse, zeitweilig ergaben sich für die Rückversicherer sehr grosse Verluste (vgl. auch Tab. VI). Selbst das 20jährige Vertragsverhältnis mit dem Pariser „Phönix“ schloss für diesen mit einem Verlust von Fr. 115,924, während die Londoner „Phönix“ im anschliessenden Jahrzehnt einen Gewinn von Fr. 575,198 erzielte. Auch die Festschrift Neufchatel führt (S. 92) an, dass der Rückversicherungsgewinn sich im 18jährigen Durchschnitt auf eine sehr geringe Summe belief. Trotzdem schaffte das Gesetz von 1901 die Rückversicherung ab, was bis jetzt infolge des Ausbleibens grosser Brände eine Ersparnis bedeutete.

## V. Angemessenheit der Prämien.

(Klassifikation.)

Nicht nur die absolute Höhe des Preises der Versicherung kommt in Betracht, sondern auch die Verhältnismässigkeit, die Abstufung nach der grösseren oder geringeren Gefahr, die sich in der Klassifikation

ausdrückt. Unter primitiven Verhältnissen kann man hierauf wohl verzichten, da eben ein Risiko dem anderen ziemlich gleicht, mit fortschreitender Differenzierung aber ist eine Entwicklung in jener Richtung ebenso unabweisbar, wie aus gleichen Motiven die Fortbildung der Besteuerung von Kopftaxen zur Besteuerung nach äusseren Merkmalen und schliesslich zur individualisierenden Personaleinkommensteuer. Die Versicherungsprämie tritt auch ursprünglich und vielfach selbst heute noch als „Brandsteuer“ auf, die zuerst gleichmässig auf alle Verpflichtungen angelegt wird. Erst allmählich dringt der Gedanke einer Individualisierung vor; doch politisch starke Interessen leisten hartnäckigen Widerstand, ja wiederholt wird sogar der bereits erreichte Fortschritt rückgängig gemacht. So hatte Zürich in früheren Zeiten eine Klassifikation, die aber abgeschafft wurde. Auch Glarus, Zug und Freiburg halten an der Einheitsprämie fest, wobei aber die Industrie ausgeschlossen wird. Die übrigen Kantone berücksichtigen die Verschiedenheit des Risikos mehr oder weniger. Interessant ist die Lösung in Bern, wo die Versicherungslast in bestimmten Verhältnissen zwischen Kanton, Bezirk und Gemeinde geteilt wird und überdies auch Zuschläge für gefahrerhöhende Umstände vorgesehen sind<sup>1)</sup>.

Selbst die entschiedensten Vertreter der öffentlichen Versicherung geben zu, dass hier eine bedenkliche Schwäche dieser Organisationsform liegt. Gegen eine mässige Mehrbelastung der günstigen Risiken zur Entlastung der schwereren wäre ja nicht viel einzuwenden<sup>2)</sup>. In der Regel geht jedoch die öffentliche Versicherung in dieser Beziehung zu weit. Gubler und Renfer (S. 223) sagen sehr richtig, dass es vielfach als die Konsequenz des Obligatoriums betrachtet werde, dass mit der Staatsanstalt auch Einheitsprämien eingeführt werden müssten, worin aber eine grosse Ungerechtigkeit liegen würde. „Warum soll derjenige, der durch die Verwendung feuerfester Materials, durch die Anbringung von modernen Löschvorrichtungen etc. seine Fahrhabe vor Brandschaden in ganz besonders weitgehender Weise schützt, nicht dadurch belohnt

<sup>1)</sup> Die lokale Verteilung des Risikos umgeht geschickt die politische Schwierigkeit, die sich der sozialen Differenzierung der Prämie entgegenstellt und bildet gewissermassen ein Surrogat dafür.

<sup>2)</sup> Dies tun übrigens auch die privaten Tarife. Ein merkwürdiger Widerspruch findet sich diesbezüglich bei Wörner. Auf S. 276 sagt er, dass die Industrieprämien nur dadurch niedrig gehalten werden können, dass die Überschüsse der anderen Risiken zum Ausgleich verwendet werden. Eine Feuerversicherungsgesellschaft, die nur das industrielle Geschäft pflegen wollte, würde nach kurzer Zeit notleidend werden. Auf S. 312 behauptet er dagegen, dass die heutigen Versicherungsverhältnisse für die Industrie unbefriedigend seien und deshalb der Staat eingreifen müsse. Soll also der Staat noch mehr für die Industrie zuzahlen als die private Versicherung?

werden können, dass ihm eine billigere Prämie für seine Versicherung gewährt wird? Eine gegenteilige Behandlung müsste logischerweise einfach dazu führen, dass die Privaten jedes Interesse an der Verminderung der Feuergefahr durch Selbsthilfe verlören.“ Besonders eingehend und sehr entschieden spricht sich die Aargauische Festschrift gegen die Einheitsprämie, resp. die in Aargau ganz ungenügend durchgeführte Differenzierung aus. Im Zeitraume 1850—1905 haben die Schäden an Strohdachgebäuden Fr. 3,843,128 betragen, wovon diese Gruppe nur Fr. 1,537,501 durch ihre eigenen Prämien aufbrachte. Die Eigentümer der hartgedeckten Gebäude zahlten somit Fr. 2,305,627 zugunsten der anderen. Rechnet man die Prämien, die für die Umwandlung von Strohdächern in harte Bedachungen gewährt werden, hinzu, so erhöht sich die Mehrleistung der Eigentümer hartgedeckter Gebäude zugunsten der Strohhäuser auf Fr. 3,073,501. Das System der Strohdachprämien, welches z. B. Lanz-Stauffer und andere als wichtige prophylaktische Massregel und als einen Vorteil der öffentlichen Versicherung gegenüber der privaten hinstellen, hat, nach der Aargauischen Festschrift (S. 104), keine erfreulichen Wirkungen. Sie sagt: „Es leben im Kanton Aargau — absolut gesprochen — mehr arme Leute in Ziegelhäusern als in Strohhäusern, und andererseits gibt es recht viele wohlhabende Leute, deren Heim mit Stroh gedeckt ist.“ Infolgedessen zahlten gerade die ärmeren Leute zugunsten der wohlhabenderen, und es könne von einer gerechten Verteilung der Brandschäden so lange keine Rede sein, als die Anstalt nicht zu einer durchgebildeten Klassifikation übergehe. Solange diese nicht bestehe, begeben sich auch die Anstalt jeder Einwirkung auf die Bauart. Trotz der Strohdachprämien fehle deren Besitzer der Anreiz zur Gefahrminderung, so dass der Durchschnittswert der Strohdachrisiken fortwährend steige, und die Anstalt unverhältnismässig hohe Risiken unter Strohdach bekomme. An anderer Stelle (S. 36 und 43) führt die Anstalt aus, dass sie für manche Gebäude, deren Eigentümer die einheitliche Taxe von Fr. 1. 80 entrichten, Rückversicherungsprämien von Fr. 2—6 vom Tausend bezahlen müsse. Hier müsse also, dem Prinzip der einheitlichen Prämie zuliebe, die ärmere Bevölkerung den reichen Fabrikanten ihre Brandsteuern zahlen helfen. Sie zitiert ferner eine Äusserung des Regierungsrates, wonach im Verlaufe der letzten 40 Jahre die wenigen Baumwollspinnereien, die der Kanton aufzuweisen hat, 350,000 Franken mehr an Brandentschädigung bezogen, als sie an Brandsteuern bezahlt haben. — Auch das Gutachten von Hasler (S. 37) bezeichnet die Einheitsprämie als versicherungstechnisch unrichtig und ungerecht.

Die Festschrift der kantonalen Anstalt Solothurn weist an verschiedenen Stellen ebenfalls auf die Mangelhaftigkeit der Klassifikation hin. Zwar besteht eine solche, doch sind landwirtschaftliche und kleingewerbliche Gebäude von der Einreihung in die entsprechende höhere Klasse ausgenommen, was eine besondere Begünstigung darstellt (S. 48 und 53). Nach derselben Quelle verhielten sich im 100jährigen Durchschnitt die Brandschäden der hartgedeckten zu jenen der weichgedeckten Häuser wie 0.93 ‰ zu 4.01 ‰. Die bäuerlichen Strohhäuser stellten also eine mehr als viermal so grosse Feuergefahr dar als die normalen Risiken. Dagegen verhält sich die Prämie an beiden Klassen wie 1.5 ‰ zu 3 ‰, somit bloss wie 1 zu 2. Eine weit höhere Prämie als die Strohhäuser zahlen die industriellen Risiken der Klasse III, nämlich 3 bis 10 ‰. Ihre Schadensziffer betrug jedoch während des achtjährigen Bestandes dieser Klasse (1902—1909) bloss 1.24 ‰. In Neuenburg, wo übrigens eine spezialisiertere Einteilung besteht, zeigt das Verhältnis zwischen Prämien und Schäden in den einzelnen Distrikten ebenfalls sehr grosse Unterschiede (vgl. Tabelle III zu Seite 145 der Neuenburger Festschrift). In Bern sind die Zuschläge für weiche Bedachung ganz gering (20 ‰), bei 50 m Entfernung von anderen Gebäuden kommt die Bedachungsart gar nicht mehr in Betracht (Berner Festschrift, S. 49; vgl. auch Tabelle VIII über die örtliche Verteilung). Für Zürich sagt das Gutachten der Zürcher kaufmännischen Gesellschaft (Handelskammer): „Es kommen 1905—1909 im Bezirke Zürich auf insgesamt Fr. 2,564,000 Brandsteuerertrag nur Fr. 568,000 Schadenvergütungen, das ist 22 ‰ des Steuerertrages, während in den übrigen Bezirken von Fr. 2,201,000 Gesamtsteuerertrag Fr. 1,874,000, das ist 85 ‰ als Vergütungen in Abzug kommen, also beinahe viermal mehr. Es ist dies nämlich eine bewusste Überwälzung vom Lande auf die Stadt.“ — Zürich hat bekanntlich nur einen Prämiensatz für leichte und schwere Risiken. Die Handelskammer sagt hierüber: „Die Einheitsprämie will wesentlich als sozialpolitische Massnahme angesehen werden; starke Belastung der leichten Risiken zugunsten der schweren. Doch erreicht die Tendenz nicht überall ihr Ziel; nicht überall werden die wirtschaftlich Schwachen entlastet und die wirtschaftlich Starken belastet. Der Arbeiter wohnt gewöhnlich nicht in feuergefährlichen Hütten, sondern in der steinernen Mietskaserne; andererseits stellt meistens der Fabrikant mit seinen Betriebsgebäuden ein schweres Risiko dar“ (Gutachten S. 69).

Aus all dem ergibt sich, dass jede staatliche Versicherung die ausgeprägte Tendenz aufweist, die Beitragsleistung nicht nach der wirklichen Gefahr abzustufen, sondern politisch einflussreiche Teile der

Bevölkerung auf Kosten anderer zu begünstigen. Der sozialpolitische Gedanke, die wirtschaftlich Schwachen zu entlasten, wird hierbei keineswegs immer erreicht. Die mangelnde Differenzierung wirkt dem technischen Fortschritt, der Verbesserung der Bauart und Verminderung der Feuergefahr entgegen. Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit leiden somit gleichermaßen.

## VI. Entschädigung.

Die Anhänger des Staatsbetriebes behaupten durchwegs, dass der Staat bei der Regelung der Entschädigungsansprüche kulanter verfare als die Privatversicherung. Von der Gegenseite wird hierauf erwidert, dass gerade die Konkurrenz zur Kulanz zwingt, während ein Versicherer in Monopolstellung gar keinen Grund zu besonderem Entgegenkommen habe. Lanz-Stauffer weist auf die ganz minimalen Prozesskosten der Zürcher kantonalen Anstalt hin. Dies gilt aber auch für die Gesellschaften. Das eidgenössische Versicherungsamt erhält Abschriften aller gerichtlichen Urteile in Versicherungssachen und teilt deren Zahl im Jahresbericht mit. In der Regel sind es nur ein bis zwei Urteile im Jahre und das Amt konstatiert ausdrücklich, dass gerade die Indikatur die Vorwürfe gegen die Gesellschaften widerlege. Ein Vergleich der Bedingungen zeigt, dass die kantonalen Anstalten keineswegs weitere Ansprüche gewähren als die privaten; vielfach finden sich vielmehr recht engherzige Klauseln.

In den Berichten der kantonalen Anstalten wird sogar die Kulanz der Gesellschaften getadelt! So hebt die Berner Festschrift (S. 81) hervor, dass infolge der intensiven Konkurrenz die Gesellschaften grosse Nachsicht und Schwäche bisweilen sogar in Fällen walten lassen, wo nicht nur ihr Rechtsgefühl ein Gewährenlassen verurteilen muss, sondern auch das Gemeinwohl ein Einschreiten gebieterisch verlangt. Dagegen besässen die öffentlichen Anstalten die nötige Unabhängigkeit, um in solchen Fällen einzuschreiten, selbst auf die Gefahr hin, bei den Versicherten ein Stück Popularität einzubüssen. Immer scheint dies allerdings nicht der Fall zu sein; denn gerade der Berner Bericht betont, dass sowohl bei der Feuerpolizei als bei der Schadensuntersuchung die amtlichen Organe häufig durch Nebenrücksichten von der Erfüllung ihrer Pflicht abgelenkt werden. So schrecken sie vor Massnahmen, die das Interesse der Versicherung verlangt, zurück, wenn dabei etwa eine Belastung der Gemeinde infolge der ihr obliegenden Unterstützungspflicht zu befürchten steht. Auch freundschaftliche oder nachbarliche Beziehungen machen sich geltend, so dass die Schaffung engerer Interessenskreise, wovon man sich eine Stärkung des Verantwortlichkeitsgefühls erhofft hatte, versagt habe (S. 72/73). Der

Feueraufseher stehe als kleiner Handwerker oder dgl. in Abhängigkeit zu einem Teil der Bevölkerung und finde bei den übergeordneten Instanzen häufig nicht die notwendige und vorgesehene Unterstützung. (S. 71).

Wie aus einer Zusammenstellung bei Gubler und Renfer (S. 182) hervorgeht, erfolgt bei den kantonalen Anstalten die Schätzung des Schadens durch Kommissionen, auf deren Zusammensetzung vielfach der Regierungsrat einen überwiegenden Einfluss hat, der auch in der zweiten (letzten) Instanz zum Ausdruck kommt. Somit erfolgt die Entscheidung über die Ansprüche des Versicherten unter viel ausgedehnterer Mitwirkung der Staatsverwaltung als bei der Privatversicherung, die den ordentlichen Gerichten untersteht. Der Staat ist also gegenüber den Versicherten gewissermassen „Richter in eigener Sache“. Auch hieraus entspringt eine gewisse Gefahr des Mitspielens politischer Beweggründe, deren Wirksamkeit gar nicht bewusst zu sein braucht.

## VII. Feuerverhütung.

Als besonderer Vorzug der staatlichen Versicherung wird von ihren Befürwortern die enge Verknüpfung mit der Feuerverhütung und Feuerbekämpfung hervorgehoben. Hasler behandelt diesen Punkt besonders ausführlich und erklärt ihn für den wichtigsten. Zunächst solle der Schaden *verhütet* werden, was durch bau- und feuerpolizeiliche Vorschriften, sowie durch Ausgestaltung des Feuerwehrwesens erreicht werden könne. Erst in letzter Linie komme die Entschädigung in Betracht. Eine richtige präventive Versicherungspolitik könne nur eine Staatsanstalt durchführen. Die Gesellschaften haben nach seiner Meinung sogar ein Interesse daran, dass es brennt(!), weil sonst die Versicherungslust abnehme. Die Verringerung der Feuergefahr durch Tarifmassnahmen habe keinen Erfolg. Auch können die Gesellschaften aus Konkurrenzgründen nicht auf Durchführung von Feuerverhütungsmassnahmen und genaue Untersuchung im Brandfalle dringen. Ihre Agenten klären das Publikum nicht genügend über die Grundsätze der Schadensregulierung auf, so dass Spekulationsbrände hervorgerufen werden. Die aargauische Anstalt, der Hasler vorsteht, habe durch ihre grosszügige Präventivpolitik die Prämie von 1.8 auf 1.15 ‰ herabgedrückt. In derselben Richtung bewegen sich auch die Ausführungen der Aargauischen Festschrift (S. 119). Der Ersatz des Schadens im Brandfalle beseitigt doch nicht die Einbusse am Nationalvermögen. Daher sei das Ideal nicht der Ersatz, sondern die Verhütung der Schäden, und dies könne nur der Staat leisten.

So sehr man die Richtigkeit des aufgestellten Zieles anerkennen wird, müssen doch manche Übertreibungen

in den vorstehenden Ausführungen abgelehnt werden. Auch hier ist es eben leichter, ein Ideal aufzustellen, als es wirklich durchzuführen. Wir haben früher die wenig günstigen Äusserungen über die Strohdachprämien angeführt, die gerade in der Aargauischen Festschrift enthalten sind<sup>1)</sup>. Auch was in der Berner Festschrift über die Mängel der Feueraufsicht etc. infolge lokaler Abhängigkeiten, nachbarlicher und ähnlicher Gefühle gesagt ist, dämpft die optimistische Auffassung von der Wirkungsmöglichkeit des Staates. Ganz unhaltbar ist natürlich die Behauptung, die z. B. ausser Hasler auch Lanz-Stauffer aufstellt, dass die Gesellschaften kein Interesse an der Verbesserung des Risikos hätten. Zweifellos bildet die möglichst weitgehende Differenzierung der Prämie das beste Mittel, das Interesse an der Verringerung der Feuergefahr wachzurufen und zu erhalten. Gerade die Aargauische Festschrift beklagt es als einen schweren Mangel der Einheitsprämie, dass sie in präventiver Hinsicht versage.

Die staatliche Versicherung kann aber aus politischen Opportunitätsgründen schwerlich eine richtige Prämiendifferenzierung durchführen.

### VIII. Indirekte Folgen der Verstaatlichung.

Die Folgen der Verstaatlichung bleiben nicht auf das Versicherungsgebiet beschränkt. Gegner und Anhänger ziehen vielmehr eine Reihe indirekter Folgen in Betracht. Die Befürworter versprechen sich davon eine Nationalisierung der Versicherung, wobei sie darauf hinweisen, dass die Gesellschaften zum Teil fremder Nationalität sind. Allerdings vergessen sie hierbei, dass viel mehr Versicherungsprämien in die Schweiz hereinfließen, als hinauswandern. Die Schweizer Gesellschaften aller Branchen nahmen 1910 im Auslande 99.5 Millionen Franken ein, die ausländischen in der Schweiz dagegen nur 32.5 Millionen. Im Feuergeschäft der Schweizer Gesellschaften entfielen 67% auf das Ausland. Eine Monopolisierung von Versicherungszweigen in der Schweiz könnte leicht zu ähnlichen Massnahmen im Auslande führen, unter denen dann die grossen Auslandsinteressen Schweizer Gesellschaften leiden müssten. So konnte die Schweiz gegen die entschädigungslose Verstaatlichung der Lebensversicherung in Italien, durch die auch Schweizer Gesellschaften betroffen wurden, keinen Protest einlegen, da ja in der Schweiz selbst anlässlich der Verstaatlichung der Feuerversicherung in Graubünden ganz ähnlich vorgegangen worden war. Auf eine noch grössere Gefahr

<sup>1)</sup> Vgl. ferner auch die Kritik dieser Prämien in der Festschrift Solothurn, S. 58.

weist das Eidgenössische Versicherungsamt hin. Wird den Schweizer Gesellschaften das Inlandsgeschäft genommen, so besteht die Gefahr, dass sie den Geschäftsbetrieb ganz ins Ausland verlegen, woher ja ohnehin zwei Drittel ihrer Einnahmen fliessen. Es wäre also die *vollständige Entnationalisierung eines ganzen Gewerbes* die Folge.

Ein häufig gehörter Einwand gegen die Verstaatlichung besteht darin, dass die Bevölkerung dem Staate sehr ungerne Einblick in ihre Vermögensverhältnisse gewähre, schon aus Besorgnis einer Rückwirkung auf die Besteuerung. Diese Befürchtung ist allerdings nicht ganz unbegründet. Selbst Hasler konstatiert, dass die gegenwärtig im Kanton Aargau bestehende Einrichtung, wonach sämtliche Versicherungsverträge die gemeinderätliche Kontrolle zu passieren haben, und wonach die Versicherungssummen in der Regel auch ohne weiteres als Grundlage der Besteuerung zu dienen haben, keineswegs einwandfrei sei und geradezu zu Ungerechtigkeiten führe. Während in industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben bei schwankenden Werten der Maximalwert versichert wird, ist der Steuer der Durchschnittswert zugrunde zu legen. Hasler verlangt vollständige Trennung des Versicherungsbetriebes von der übrigen Staatsverwaltung, besonders gänzliche Unabhängigkeit gegenüber dem Fiskus. Hierzu möchten wir allerdings bemerken, dass der Staat, wenn er von den Versicherungswerten Kenntnis erlangen will, wohl auch gesetzliche Mittel finden dürfte, in den Betrieb der Privatgesellschaften Einblick zu nehmen. Tatsächlich war vor einigen Jahren in Deutschland eine Besteuerung des Vermögens auf Grund der Feuerversicherungspolice geplant.

Gubler und Renfer (S. 213) weisen auch auf die sozialpolitischen und fiskalischen Folgen einer Verstaatlichung hin. Der Staat könnte natürlich unmöglich das gesamte Beamtenpersonal aller 21 Gesellschaften übernehmen, da schon durch die Zentralisation viele Kräfte überflüssig würden. Volkswirtschaftlich ist dies zwar ein Vorteil, wie jede Kräfteersparung, in sozialer Hinsicht aber wären die Folgen zunächst traurige, da wohl Entlassungen vorgenommen werden müssten. In fiskalischer Hinsicht würden dem Staate die Steuern, Gebühren, Ausgaben für Post, Telegraph etc. entgehen, die ihm heute seitens der Gesellschaften zufließen.

### IX. Zusammenfassung und Folgerungen.

Aus der Diskussion ergibt sich, dass bezüglich eines Punktes fast allgemeine Übereinstimmung herrscht, nämlich in der Befürwortung der *obligatorischen* Mobiliarversicherung. Ob diese jedoch durch den Staat oder durch eine Vereinbarung mit einer oder mehreren Ge-

sellschaften durchzuführen sei, wird je nach dem prinzipiellen Standpunkt beantwortet. Aus den vielen Argumenten, die für die eine und die andere Seite sprechen, die Resultate zu ziehen, ist schwierig. Der Haupteinwand gegen die Privatversicherung besteht jedenfalls in der Höhe der Verwaltungskosten, während der schwächste Punkt der staatlichen Versicherung darin zu erblicken ist, dass, im Widerspruch zu den Forderungen der Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit, eine ausreichende Differenzierung der Prämien nicht durchzusetzen ist. Im allgemeinen darf man wohl konstatieren, dass bei einem eingehenden Vergleich der beiderseitigen Einrichtungen, die Privatversicherung günstig beurteilt werden muss. Zu demselben Schlusse gelangt auch das Gutachten von Gubler und Renfer, obwohl es von den Verstaatlichungsfreunden eingeholt wurde und auch schliesslich ziemlich unvermittelt zu einer Befürwortung des Staatsmonopols gelangt. Trotzdem erklärt das Gutachten S. 223, dass es der Hauptsache nach eine Frage politischer Natur sei, ob der Bund oder eine Anzahl von Kantonen die Mobiliarversicherung verstaatlichen sollen oder nicht. „Die Argumente, die für und wider ein solches Vorgehen sprechen, stehen sich in ungefähr gleicher Stärke gegenüber, wenn auch vielleicht die Hoffnungen der Monopolfreunde sich weniger leicht verwirklichen, als die Befürchtungen ihrer Gegner sich erweisen dürften.“

Sehr zu beachten ist auch die ablehnende Haltung, die die massgebenden Stellen in Deutschland gegen die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung einnehmen. Das

deutsche Reichsaufsichtsamt hat sich in einem ausführlichen Gutachten entschieden *gegen* die Verstaatlichung ausgesprochen. Seine Argumentation ist ausserordentlich interessant und ergänzt die vorstehenden Ausführungen noch in manchen Punkten. Ein Auszug aus dem Gutachten findet sich in der öfters zitierten Denkschrift des schweizerischen Handels- und Industrievereins, S. 59 ff., abgedruckt.

Das entschiedene Eintreten des Eidgenössischen Versicherungsamtes für die Privatversicherung ist wiederholt hervorgehoben worden. Aber auch die kantonalen Anstalten erkennen das grosse Verdienst der Gesellschaften um den Fortschritt des Versicherungswesens meist vollkommen an<sup>1)</sup> und heben hervor, dass hierdurch auch eine günstige Wirkung auf den staatlichen Betrieb ausgeübt wurde.

Jedenfalls hat der Staat auch auf dem Gebiete des Versicherungswesens noch viele, weit dringendere Aufgaben zu lösen als die Verstaatlichung der Mobiliar- und Feuerversicherung. Abgesehen von dem Ausbau der Arbeiterversicherung und ihrer eventuellen Erstreckung auf gewisse Kreise der Selbständigen, wie sie z. B. die österreichische Sozialversicherungsvorlage plante, hätte der Staat auch auf dem Felde der Elementarversicherung sehr dankbare Aufgaben, insbesondere zum Schutze der den Elementen besonders ausgesetzten Landwirtschaft.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Aargauische Festschrift, S. 85, Berner Festschrift, S. 80/81.