



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) – Umsetzung der Motion 11.3811 Darbellay «Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen»

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (Ergebnisbericht)

Bern, März 2024

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1. Vorbemerkungen | 3 |
| 1.1. Ausgangslage | 3 |
| 1.2. Die Vorlage im Überblick | 3 |
| 2. Stellungnahmen | 4 |
| 3. Überblick über die Ergebnisse | 5 |
| 4. Ergebnisse im Detail..... | 6 |
| 4.1 Stellungnahmen der Kantone | 6 |
| 4.2 Stellungnahmen der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien 8 | |
| 4.3 Stellungnahmen der gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete | 8 |
| 4.4 Stellungnahmen der Dachverbände der Wirtschaft | 8 |
| 4.5 Stellungnahmen der Versicherer, ihrer Verbände und weiterer interessierter Kreise | 9 |
| 4.6 Stellungnahmen weiterer interessierter Organisationen | 11 |
| 5. Anhang - Liste der Adressaten und Teilnehmenden an der Vernehmlassung..... | 13 |

1. Vorbemerkungen

1.1. Ausgangslage

Mit dieser Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG)¹ soll die Motion 11.3811 Darbellay «Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen» umgesetzt werden.

Der Bundesrat hatte in einem ersten Schritt die verschiedenen Möglichkeiten zur Umsetzung der Motion in allen Sozialversicherungszweigen, die das Prinzip des Taggelds kennen, detailliert analysiert. Seine Analyse legte er in seinem Bericht vom 28. März 2018 zur Abschreibung der Motion 11.3811 Darbellay «Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen» (18.037) dar. Er kam dabei zum Schluss, dass die Umsetzung der Motion zu einer Abweichung von grundlegenden Prinzipien des Versicherungsrechts führen und systemische Widersprüche in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen mit sich bringen würde. Die eidgenössischen Räte lehnten es am 2. März 2022 jedoch ab, die Motion abzuschreiben.

Obschon die Umsetzung der Motion im Ergebnis zu einer Abweichung von grundlegenden Prinzipien des Versicherungsrechts führt, hat der Bundesrat dem Willen der eidgenössischen Räte entsprechend diese Vorlage ausgearbeitet, um das ursprünglich mit der Motion 11.3811 Darbellay angestrebte Ziel zu konkretisieren.

1.2. Die Vorlage im Überblick

Zur Umsetzung der Motion 11.3811 Darbellay wird beantragt, Artikel 8 UVG mit einem Absatz 3 zu ergänzen, der vorsieht, dass Rückfälle und Spätfolgen im Zusammenhang mit einem Unfall, der nicht durch das UVG versichert war und sich vor Vollendung des 25. Altersjahres ereignet hat, ebenfalls als Nichtberufsunfälle gelten. Zugleich soll Artikel 16 UVG mit einem neuen Absatz 2^{bis} ergänzt werden. Dieser sieht vor, dass die vorangehend erwähnten Rückfälle und Spätfolgen einen Anspruch auf Taggeld nach Artikel 16 UVG begründen. Diese neue Bestimmung regelt auch, wie der Anspruch auf Taggeld konkret ausgestaltet wird. Sie sieht namentlich vor, dass der Anspruch befristet ist und spätestens 720 Tage nach seiner Entstehung erlischt. Das auf die neue Bestimmung zurückgehende Taggeld ist zudem subsidiär zu allen anderen Arten von Erwerbsausfallentschädigungen. Es wird nur ausgerichtet, wenn die Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers erlischt und die Person keinen Anspruch auf ein Taggeld einer Erwerbsausfallversicherung mehr hat. Die medizinischen Leistungen werden weiterhin gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)² von einer Krankenkasse übernommen. Die Finanzierung der neuen Leistung zu Lasten der UVG-Versicherer soll über eine geringfügige Anpassung der Prämien erfolgen, welche von Gesetzes wegen risikogerecht sein müssen.

Die beantragte Lösung erreicht das eigentliche, mit der Motion verfolgte Ziel: Sie gewährleistet die Auszahlung von Taggeld zur Deckung des Verdienstausfalls infolge einer Arbeitsunfähigkeit, die auf ein ursprünglich nicht versichertes Ereignis zurückgeht. Damit schliesst sie die von der Motion 11.3811 Darbellay anvisierte Lücke.

¹ SR 832.20

² SR 832.10

2. Stellungnahmen

Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom 15. September 2023 bis zum 15. Dezember 2023 durchgeführt. Die Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft, die Versicherer und ihre Verbände waren eingeladen, zur Änderung des UVG und zum Erläuternden Bericht Stellung zu nehmen. Im Nachgang zu der am 6. Dezember 2023 eingereichten Anfrage 23.7825 Lohr «UVG: Warum fehlt die Perspektive der Versicherten in der Vernehmlassung?» wurden zusätzlich neun in den Bereichen Konsumenten-, Versicherten-, Patienten- und Behindertenschutz tätige Organisationen formell zur Stellungnahme eingeladen. Ihnen wurde eine verlängerte Frist bis zum 21. Januar 2024 eingeräumt.

Insgesamt wurden 63 Behörden und interessierte Organisationen angeschrieben. Die Vernehmlassungsunterlagen wurden auch auf der Website des Bundes veröffentlicht.³ Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 43 Antworten beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) ein. Mit Ausnahme von GE nahmen alle Kantone an der Vernehmlassung teil. Von den 11 in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien nahmen 5 Stellung (SVP, SP, FDP, Die Mitte, Die Grünen). Die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete verzichteten auf eine Stellungnahme. Stellung genommen haben zudem sechs Dachverbände der Wirtschaft, zwei Versicherer und ein Verband der Privatversicherer. Von den neun weiteren interessierten Organisationen reichten drei eine Stellungnahme ein. Zwei befürworteten den Entwurf und einer steht seiner Umsetzung sehr skeptisch gegenüber. Es gingen keine Stellungnahmen von Personen oder Organisationen ein, die nicht formell zur Teilnahme an der Vernehmlassung eingeladen worden waren.

Im Rahmen der vom 15. September bis zum 15. Dezember 2023 durchgeführten Vernehmlassung, die für neun weitere interessierte Organisationen bis zum 21. Januar 2024 verlängert wurde, gingen insgesamt 43 Stellungnahmen ein:

| Adressaten | Ange-schrieben | Antworten |
|---|-----------------|-----------|
| Kantone | 27 ⁴ | 25 |
| In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien | 11 | 5 |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete | 3 | 0 |
| Dachverbände der Wirtschaft | 8 | 6 |
| Versicherer und ihre Verbände | 5 | 4 |
| Weitere interessierte Organisationen | 9 | 3 |
| Total | 63 | 43 |

Der vorliegende Bericht informiert über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Die Liste der Teilnehmenden ist im Anhang aufgeführt. Die Stellungnahmen können auf der Pub-

³ [Abgeschlossene Vernehmlassungen](#)

⁴ Neben den Kantonen wurde auch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Stellungnahme eingeladen.

likationsplattform des Bundesrechts veröffentlicht: www.fedlex.admin.ch > Startseite > Vernehmlassungsverfahren > Abgeschlossen > 2023 > EDI eingesehen werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zusammengefasst.

3. Überblick über die Ergebnisse

Die UVG-Revisionsvorlage zur Umsetzung der Motion 11.3811 Darbellay «Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen» stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf ein geteiltes Echo. Die Stellungnahmen der Kantone lassen sich generell in drei praktisch gleich grosse Gruppen einteilen: Ein Drittel befürwortet die Vorlage, ein Drittel lehnt sie ab und ein weiteres Drittel hat keinerlei Bemerkung gemacht. Mit Ausnahme der SVP begrüssen die Parteien, die geantwortet haben, den Änderungsvorschlag. Die Dachverbände der Wirtschaft vertreten sehr dezidierte Positionen. Die Arbeitgebervertreter lehnen die Vorlage ab, während die Arbeitnehmervertreter die Schliessung der Versicherungslücke begrüssen. Die Versicherer und ihre massgebenden Verbände lehnen die Vorlage einstimmig ab. Die Organisationen, die sich für Menschen mit Behinderungen einsetzen, befürworten die Vorlage, fordern jedoch, dass die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen auf weitere Leistungen ausgedehnt werden. Der Ombudsmann der Privatversicherung und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ist sehr skeptisch, was die praktische Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung anbelangt.

Die Gegner der Vorlage argumentieren im Wesentlichen, diese stelle eine Abweichung von grundlegenden Prinzipien des Versicherungsrechts dar und führe systemische Widersprüche ein. Die Änderung verstosse gegen das Rückwärtsversicherungsverbot und das Äquivalenzprinzip und schaffe neue Ungleichheiten. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende erachten den finanziellen und administrativen Aufwand für die Versicherungsträger im Vergleich zum Nutzen für einen beschränkten Personenkreis als unverhältnismässig. Es wird insbesondere moniert, dass sich der Nachweis eines Kausalzusammenhangs zwischen dem ursprünglichen Unfall und dem Rückfall sehr schwierig gestalten werde, was zu einer sehr geringen Anzahl akzeptierter Fälle und einer Zunahme der gerichtlichen Verfahren führen dürfte. Praktisch alle Gegner der Vorlage verweisen auf die Argumente, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 28. März 2018 zur Abschreibung der Motion 11.3811 Darbellay «Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen» (18.037) dargelegt hat.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden, die der Vorlage positiv gegenüberstehen, begrüssen im Wesentlichen, dass die bestehende Rechtslücke geschlossen wird und betroffene Arbeitnehmende dank des neuen Taggeldanspruchs nicht mehr Gefahr laufen, in unüberwindbare finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Insgesamt halten die Befürworter der vorgeschlagenen UVG-Änderung diese für angemessen und finanziell tragbar und merken an, dass damit Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet würden. Anerkannt wird vor allem der Handlungsbedarf zur Lösung dieser Problematik. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende, welche die Vorlage befürworten, unterstrichen ferner, dass eine obligatorische Taggeldversicherung, mit der alle Arbeitnehmenden in der Schweiz gegen einen vorübergehenden Lohnausfall geschützt wären, eine ideale Lösung wäre, um Rechtslücken, wie die in der Motion 11.3811 Darbellay beschriebene, zu schliessen.

Im Allgemeinen sprechen sich die Stellungnahmen klar für oder gegen die Vorlage aus. Differenziertere Positionen sind selten, und es wurden nur vereinzelt Änderungs- oder Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Gegner der Vorlage stellten das eigentliche Ziel der Motion in Frage und nicht die geplanten Modalitäten zu deren Umsetzung. Insofern hat die Vernehmlassung – in Ermangelung echter technischer oder rechtlicher Diskussionen – gezeigt, dass es sich bei der Einführung einer solchen Änderung des UVG im Wesentlichen um eine politische Frage handelt.

| Zustimmung | Zustimmung mit Änderungswünschen/Vorbehalten | Ablehnung | Verzicht auf eine Stellungnahme | Wunsch nach mehr Informationen |
|--|--|---|---------------------------------|--------------------------------|
| Kantone | | | | |
| 9 | 1 | 8 | 6 | 1 |
| SG, AI, BL, NE, FR, VD, VS, AR, SZ | BS | ZH, SH, GR, TG, NW, SO, ZG, AG | JU, LU, OW, UR, GL, TI | BE |
| In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien | | | | |
| 4 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| SPS, FDP, Die Mitte, Die Grünen | | SVP | | |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete | | | | |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dachverbände der Wirtschaft | | | | |
| 2 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| SGB, Travail.Suisse | | KV Schweiz, FER, sgv | SAV | |
| Versicherer und ihre Verbände | | | | |
| 0 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| | | AXA, Suva, SVV | EK UVG | |
| Weitere interessierte Organisationen | | | | |
| 2 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Procap, Inclusion Handicap | | Ombudsman der Privatversicherung und der Suva | | |
| Total | | | | |
| 17 | 1 | 16 | 8 | 1 |

4. Ergebnisse im Detail

4.1 Stellungnahmen der Kantone

SG, AI, BL, NE, FR, VD, VS, AR und **SZ** befürworten die Vorlage. **NE** begrüsst diese insbesondere, um zu vermeiden, dass Arbeitnehmende nach Ablauf der im Obligationenrecht (OR)⁵ vorgesehenen Frist, während der Arbeitgebende bei Arbeitsunfähigkeit der Versicherten zur Lohnfortzahlung verpflichtet sind, und während der Abklärung eines allfälligen Anspruchs auf eine Rente nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)⁶ der Sozialhilfe anheimfallen und mit ernststen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. **NE und VD** sind der Auffassung, dass die Vorlage eine angemessene Lösung zur Schliessung der Lücke darstellt, und halten den geschätzten Prämienanstieg von 0,5 Prozent in Anbetracht der Problematik für vertretbar. **NE** begrüsst zudem, dass die Vorlage eine Än-

⁵ SR 220

⁶ SR 831.20

derung des UVG beinhaltet, da eine Lösung im Rahmen des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsersatzordnung (EOG)⁷ nicht sachgerecht gewesen wäre. **AR** stimmt der vorgeschlagenen UVG-Änderung zu, weist aber darauf hin, dass damit eine zusätzliche Ungleichbehandlung geschaffen werde und sich die Prüfung der Kausalität schwierig gestalten dürfte. Die Tatsache, dass immer zwei verschiedene Sozialversicherungszweige in einen Schadenfall involviert wären, führe ausserdem zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand. **BS** spricht sich für die vorgeschlagene Änderung aus, schlägt aber eine Präzisierung der Übergangsbestimmungen in dem Sinne vor, dass wenn die Arbeitsunfähigkeit vor dem Inkrafttreten der Änderung begonnen hat, der Anspruch auf Taggeld nach Artikel 16 Absatz 2^{bis} mit dem Inkrafttreten der Änderung entstehen und 720 Tage nach Beginn der Arbeitsunfähigkeit oder nachdem der Verdienstausfall aufgrund von Arbeitsunfähigkeit nicht mehr durch den Arbeitgeber oder eine Versicherung ausgeglichen wird, erlöschen soll.

BE macht (ohne sich inhaltlich zu der Frage zu äussern) geltend, dass die Kantone auch insofern betroffen wären, als sie die Prämien für die Unfallversicherung der Personen in der ordentlichen Sozialhilfe und der Asylsozialhilfe bezahlen. **BE** ist zudem der Auffassung, dass die Umsetzung der Vorlage einer relativ grossen Personengruppe von Arbeitnehmenden zugutekommen könnte, die in der Schweiz einen Rückfall oder Spätfolgen eines Unfalls erleiden, den sie in ihrer Jugend in einem EU-/EFTA-Staat oder aber auch in einem Drittstaat (inkl. Asylbereich) erlitten haben. **BE** befürchtet daher, dass die Schätzung des Bundesrates (1380 zusätzliche Fälle pro Jahr) zu niedrig sein könnte, und verlangt, dass dargelegt wird, mit welchen finanziellen Konsequenzen die Kantone und Gemeinden zu rechnen hätten. **NW** hält fest, dass mit dieser Vorlage grundlegende Prinzipien des Sozialversicherungsrechts durchbrochen, Widersprüche eingeführt und neue Ungleichheiten geschaffen würden, und führt aus, die Einführung einer solchen Bestimmung für die geschätzten 1000 Fälle sei letztlich eine politische Frage.

ZH, SH, GR, TG, NW, SO, ZG und **AG** lehnen die Vorlage ausdrücklich ab. **ZH** weist darauf hin, dass mit der Vorlage eine Ausnahme vom Rückwärtsversicherungsverbot begründet, neue Ungleichheiten geschaffen und ein administrativer Mehraufwand verursacht würden. Die Gewährung dieses neuen Anspruchs auch an Personen, die nicht gegen Nichtberufsunfälle versichert sind, widerspreche dem Äquivalenzprinzip zwischen Prämie und Leistung, und von dem neuen Taggeld dürften verhältnismässig wenige Personen profitieren, während dieses von allen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden finanziert werden müsste. Diese Einschätzung wird von **SH, GR, SO, TG, ZG** und **AG** geteilt, die sich der vom Bundesrat in seinem Bericht vom 28. März 2018 zur Abschreibung der Motion geäusserten Position anschliessen. **TG** und **AG** führen aus, dass die aus den zahlreichen Abgrenzungsfragen resultierende Rechtsunsicherheit eine Vielzahl von Rechtsfällen nach sich ziehen dürfte. Diesen Aufwand halten sie angesichts der Bedeutung der Vorlage für unverhältnismässig. **SO** stellt den konkreten Nutzen der Vorlage für die Versicherten in Frage, weil der von den Versicherten zu erbringende Nachweis des Kausalzusammenhangs zwischen einem Jugendunfall und einem Rückfall nur selten erbracht werden könne. **ZG** bemängelt, dass die zusätzlichen Leistungen über Prämien finanziert und dadurch die Wirtschaft und die Arbeitnehmenden belasten würden. **TG** hält überdies die Formulierung aus dem Erläuternden Bericht, wonach «*die Versicherer ihre Leistungszuständigkeit bei einem hohen Anteil der Fälle aufgrund des Erfordernisses eines Kausalitätszusammenhangs zwischen dem ursprünglichen Unfall und dem Rückfall verneinen dürften*» (Kapitel 5.4) für problematisch, da sie implizieren könne, dass die Hürde für eine Inanspruchnahme dieser Leistung grundsätzlich hoch angesetzt wird. Da sich die Gerichte im Rahmen der Auslegung des Gesetzes unter anderem auf die Ausführungen im Erläuternden Bericht stützen, beantragt **TG**, auf diesen Hinweis zu verzichten, um einen unangemessenen Verwaltungsaufwand und Gerichtsverfahren zu vermeiden. **AG** bedauert ferner,

⁷ SR 834.1

dass mit der geplanten Gesetzesänderung zwei verschiedene Sozialversicherungszweige vermischt werden.

JU hat angesichts der sehr geringen finanziellen Auswirkungen für den Kanton keine Anmerkungen. **LU, OW, UR, GL** und **TI** verzichten auf eine Stellungnahme. **GE** und die **KdK** reichten keine Antwort ein.

4.2 Stellungnahmen der in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien

Die **SP** begrüsst die Vorlage, betont aber gleichzeitig, dass diese Gesetzesänderung überflüssig wäre, wenn schweizweit eine obligatorische Taggeldversicherung gelten würde, mit der alle Arbeitnehmenden gegen einen vorübergehenden Lohnausfall geschützt wären. **Die Mitte** unterstützt die Vorlage. Sie erachtet die Anpassung als wichtigen Schritt hin zu einer umfassenden und gerechten Unfallversicherung. Dadurch werde eine Rechtslücke geschlossen, und Transparenz und Rechtssicherheit würden gewährleistet. Die **FDP** anerkennt den Handlungsbedarf und unterstützt die vorgeschlagene UVG-Änderung. Sie begrüsst, dass damit eine Rechtslücke geschlossen wird, welche heute zu unhaltbaren Situationen führt, und die Gleichbehandlung sichergestellt würde. Was das Prinzip des Rückwärtsversicherungsverbots und das Äquivalenzprinzip betrifft, weist die **FDP** darauf hin, dass bereits heute gewisse Ausnahmen existieren, beispielsweise bei genetisch bedingten Krankheiten. **Die Grünen** unterstützen die Vorlage und begrüssen explizit, dass damit auch Personen, die ausschliesslich gegen Berufsunfälle versichert sind, zukünftig einen Anspruch auf Taggeld hätten. **Die Grünen** weisen jedoch darauf hin, dass auch mit dieser Vorlage eine der grössten Lücken im Bereich der Sozialversicherungen nicht geschlossen wird: die flächendeckende Absicherung gegen Erwerbsausfall durch eine obligatorische Krankentaggeldversicherung.

Die **SVP** lehnt die Vorlage ab, weil sie eine Ausnahme zum in den Sozialversicherungen geltenden Rückwärtsversicherungsverbot bedeutet, insbesondere, weil für dieses Risiko keine UVG-Prämie bezahlt worden sei. Die **SVP** befürchtet, dass diese Lösung, die nur einige Einzelfälle betrifft, zu einer Zunahme der gerichtlichen Verfahren, zu Koordinationsschwierigkeiten, zu administrativem Mehraufwand sowie zu einer Prämienerrhöhung führen wird.

Die **EDU, EAG, die EVP, die GLP, die Lega** und die **PDA** reichten keine Stellungnahme ein.

4.3 Stellungnahmen der gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Keiner dieser Verbände reichte eine Stellungnahme ein.

4.4 Stellungnahmen der Dachverbände der Wirtschaft

Der **SGB** und **Travail.Suisse** heissen die Vorlage gut. Der **SGB** unterstützt die Vorlage zwar, weist aber darauf hin, dass das Erwerbsausfallrisiko bei Krankheit nicht für alle über eine Sozialversicherung abgedeckt wird, was problematisch und auch im europäischen Vergleich einzigartig sei. Seiner Ansicht nach muss das Ziel bleiben, dass der Erwerbsausfall flächendeckend über eine obligatorische Krankentaggeldversicherung gesichert ist. Diese Einschätzung wird von **Travail.Suisse** geteilt. Es sei wichtig, dass diese Lücke geschlossen werde, auch wenn damit Folgen eines Ereignisses versichert werden, das sich zu einem Zeitpunkt ereignet hat, als noch kein entsprechender Versicherungsschutz vorhanden war.

Der **SBV**, die **FER** und der **sgv** lehnen die Vorlage ab, weil sie insbesondere im Widerspruch zum Verbot der Rückwärtsversicherung stehe, der Kausalzusammenhang schwer nachzuweisen sein dürfte und damit andere rechtliche Ungleichbehandlungen geschaffen würden. Der **SBV** ist der Ansicht, dass die Anzahl an Fällen im Verhältnis zum entstehenden administrativen und finanziellen Aufwand zu gering ist, und erinnert daran, dass die Arbeitnehmenden grundsätzlich Anspruch auf Lohnfortzahlung gemäss Artikel 324a OR haben. Im Übrigen verweist er auf die Argumente, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 28. März 2018 zur Abschreibung der Motion dargelegt hat. Nach Ansicht der **FER** kann die Lücke durch die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers (Art. 324a und 324b OR) oder durch den Abschluss einer freiwilligen Erwerbsausfallversicherung geschlossen werden. Zudem vertritt sie die Auffassung, dass die Vorlage neue Ungleichheiten schafft, einen administrativen und finanziellen Mehraufwand verursacht und gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstösst. Der **sgv** kommt zum Schluss, dass die Motion nicht sinnvoll umgesetzt werden kann und damit wichtige Grundsätze aus dem Sozialversicherungsrecht (so etwa das Rückwärtsversicherungsverbot) verletzt würden. Er schlägt vor, gänzlich auf die Umsetzung der Motion Darbellay zu verzichten. Der **sgv** befürchtet ferner, dass die vorgeschlagene Änderung zu aufwändigen und kostspieligen Verfahren führt, die viele Streitfälle und Prozesse auslösen dürften. Zudem stuft er das Verhältnis zwischen dem Nutzen für wenige Versicherte und den Aufwänden für den gesamten Versicherungszweig als schlecht ein.

Der **SAV** verzichtete auf eine Stellungnahme und überliess es seinen Mitgliedern, ihre Position einzubringen. **Economiesuisse**, der **SBV**, die **SBV** und der **KV Schweiz** reichten keine Stellungnahme ein.

4.5 Stellungnahmen der Versicherer, ihrer Verbände und weiterer interessierter Kreise

Die **SUVA**, der **SVV**, die **AXA** und **santésuisse** lehnen die Vorlage ab.

Für die **AXA** steht die Vorlage im Widerspruch zu Grundprinzipien des Versicherungswesens (Rückwärtsversicherungsverbot), schafft neue Ungleichheiten und führt zu Anwendungs- und Koordinationsproblemen, die mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden wären, insbesondere bei der Feststellung der Kausalität. Nach Ansicht der **AXA** könnte dieser administrative Aufwand allenfalls dadurch leicht entschärft werden, dass die Leistungspflicht im Rückfall auf Grundereignisse beschränkt wird, die sich in der Schweiz ereignet haben, oder indem rein psychische Beeinträchtigungen in der Regelung ausgeschlossen würden. Die **AXA** bedauert ferner, dass mit der Vorlage eine Rechtsunsicherheit entsteht, und verlangt Präzisierungen in den Fragen, ob die geltenden Kürzungsvorschriften bei Verschulden oder Wagnissen usw. (Art. 37 und 39 UVG) anwendbar sind und ob der Leistungsanspruch für die vorgesehene Dauer von 720 Tagen nur einmal oder mehrmals zu gewähren sei. **santésuisse** bedauert, dass die Vorlage der Logik und Systematik des UVG widerspricht, zahlreiche Unstimmigkeiten bei der Abstimmung von Taggeldleistungen aus dem UVG und Heilungskosten aus dem KVG zur Folge hätte und letztlich neue Ungleichheiten zwischen den Versicherten schafft. Die Altersgrenze von 25 Jahren ist für **santésuisse** schwer zu begründen. Es wird geltend gemacht, diese Privilegierung einer Kategorie von Arbeitnehmenden widerspreche jeglicher versicherungstechnischen Logik und stelle einen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip im UVG dar.

Die **SUVA** hat Verständnis für das Anliegen des Motionärs, ist aber der Ansicht, dass sich dieses ohne Einbruch in das System der Unfallversicherung und die Schaffung von neuen Ungleichheiten nicht umsetzen lässt. Sie bedauert, dass die Vorlage gegen das Rückwärtsversicherungsverbot verstösst, und merkt an, dass der Anspruch auf Entschädigung wegen der schwierigen Beweisführung hinsichtlich des erforderlichen Kausalzusammenhangs häufig

verweigert werden dürfte. Die **SUVA** weist darauf hin, dass die im Bericht des Bundesrates vom 28. März 2018 geäusserten Vorbehalte weiterhin Bestand haben, und dass der neue Versicherungsschutz im Vollzug viele Fragen aufwerfen und entsprechend viele Streitfälle provozieren werde.

Die **SUVA** stellt ferner einige Überlegungen zur künftigen Umsetzung der Vorlage an und schlägt für den Fall, dass die Vorlage angenommen wird, eine Reihe von juristischen und technischen Änderungen zu deren Verbesserung vor. In Bezug auf Artikel 8 Absatz 3 UVG beantragt die **SUVA**, dass die Formulierung «*nicht durch das UVG versichert*» durch «*der nicht aufgrund der schweizerischen gesetzlichen Unfallversicherung versichert gewesen ist*» ersetzt werden sollte. Sie hegt Zweifel, ob die bestehenden Rechtsgrundlagen im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)⁸ und in der Unfallversicherungsgesetzgebung eine genügende Grundlage für die Kürzung oder Verweigerung von Leistungen darstellen, wenn Versicherte schuldhaft gehandelt haben, sich Gefahren ausgesetzt haben oder Wagnisse eingegangen sind. Für die **SUVA** stellt sich auch die Frage nach der Anerkennung von unfallähnlichen Körperschädigungen, da sich die Anerkennungspraxis diesbezüglich im Laufe der Zeit wiederholt geändert hat, und sie weist darauf hin, dass Berufskrankheiten aufgrund von Tätigkeiten im Ausland oder aufgrund von Tätigkeiten in der Schweiz, die noch nicht nach UVG und nicht nach dem früheren Bundesgesetz vom 13 Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG)⁹ versichert gewesen sind, als Anspruchsgrundlage in Frage kommen. Weiter gelte es zu klären, ob die UVG-Versicherer ihre Leistungen auch für Schädigungen erbringen müssten, die der verunfallten versicherten Person bei der Heilbehandlung zugefügt werden (Art. 6 Abs. 3 UVG). Formell schlägt die **SUVA** eine Änderung des Wortlauts von Artikel 16 Absatz 2^{bis} UVG vor, damit daraus eindeutig hervorgeht, dass die betroffene Person im Zeitpunkt des Eintritts des Rückfalls oder der Spätfolgen nach UVG versichert sein muss. Für die **SUVA** stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Pflicht zur Meldung des Unfalls beginnt. Sie befürchtet Koordinationsprobleme, wenn zwei Versicherungen involviert sind: die Krankenkasse für die Übernahme der Heilungskosten und der Unfallversicherer für die Übernahme der Taggelder. Aus dem Zusammentreffen von Kranken- und Unfallversicherung ergeben sich für die **SUVA** weitere Fragen: beispielsweise, ob der Unfallversicherer auch in diesen Fällen gestützt auf Artikel 48 UVG Anordnungen zur zweckmässigen Behandlung treffen kann (obschon die Übernahme der Heilungskosten der Krankenkasse obliegt), oder betreffend die Entschädigung von Zusatzuntersuchungen für die Klärung eines solchen Taggeldanspruchs. Zu klären sei ferner die maximale effektive Bezugsdauer (720 Tage), insbesondere die Frage, ob es sich dabei um eine Rahmenfrist handelt, oder ob diese Frist bei jedem Rückfall gilt. Die **SUVA** bedauert, dass Artikel 77 UVG und Artikel 99 der Verordnung vom 20 Dezember 1982 über die Unfallversicherung (UVV¹⁰), welche die Leistungspflicht bei Versicherten mit mehreren Arbeitgebern regeln, keine befriedigende Antwort auf die Konflikte bieten, die auftreten könnten. Auch sei nicht auszuschliessen, dass die vorgeschlagene Subsidiarität zu einem Konflikt mit der Regelung von Artikel 28 Absatz 2 des Bundesgesetz vom 25 Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG¹¹) führe. Sie wünscht sich zudem genauere Informationen über den Ausgleich des Verdienstauffalls aufgrund von Arbeitsunfähigkeit durch den Arbeitgeber oder eine Versicherung und insbesondere über die Frage, ob der UVG-Versicherer die «Lücke auffüllen» muss, wenn ein anderweitiger Ersatz nicht eine bestimmte Höhe erreicht. Schliesslich schlägt die **SUVA** bei den Übergangsbestimmungen eine neue Formulierung vor, um klarzustellen, dass der Anspruch auf Taggeld im Rahmen der Übergangsbestimmungen erst mit dem Ende eines anderen Ausgleichs des Verdienstaufalles und nicht mit dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit beginnen soll.

⁸ SR 830.1

⁹ BBI 1911 III 523

¹⁰ SR 832.202

¹¹ SR 837.0

Der **SVV** schliesst sich den Ausführungen und Schlussfolgerungen des Bundesrates in dessen Bericht vom 28. März 2018 vollumfänglich an. Er vertritt die Ansicht, dass die Vorlage neue Ungleichheiten schafft und einen schwerwiegenden Eingriff in ein bewährtes, aufeinander abgestimmtes und koordiniertes System von Heilungskosten, Kurz- und Langfristleistungen darstellt. Er bedauert, dass mit der Vorlage zwei verschiedene Sozialversicherungen involviert werden, von denen eine ihre Leistungen nach Massgabe eines abschliessenden Leistungskatalogs erbringt (KVG), während die andere auf dem Naturalleistungsprinzip basiert (UVG). Zudem bleibe das Verhältnis der beiden Versicherungen untereinander ungeklärt. Nach Auffassung des **SVV** sind die neuen Bestimmungen dem UVG völlig fremd und werden die Arbeitgebenden vor Probleme stellen. Er bedauert, dass keine Koordination der Taggelder mit der Rente (Langfristleistungen) vorgesehen ist, und wirft eine Reihe von technischen Fragen auf, die zu Schwierigkeiten führen dürften (Abrechnung, Umsetzung, Koordination). Seiner Ansicht nach steht der mit der Fallbearbeitung verbundene Aufwand, insbesondere zur Klärung von Kausalitätsfragen bei Rückfällen und Spätfolgen im Zusammenhang mit Unfallereignissen im Ausland, in keinem Verhältnis zum mit der Lösung angestrebten Ziel. Der **SVV** erachtet die vorgeschlagene Regelung, die Unfälle von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bevorteilt, als stossend, weil diese gegen das im UVG geltende Äquivalenzprinzip verstosse und nicht mit Artikel 8 der Bundesverfassung¹² (Grundsatz der Rechtsgleichheit) vereinbar sei.

Zusammenfassend beantragt der **SVV** die Ablehnung der Vorlage, weil diese eine Randproblematik zu regeln versuche, systemfremde, ungewöhnliche, lückenhafte und unklare Regelungen für einen eingeschränkten Personenkreis enthalte und mit einem hohen Verwaltungsaufwand und Kosten zulasten aller Versicherten verbunden sei. Der **SVV** erinnert daran, dass die Privatversicherer bereits heute in ihren kollektiven Unfall- bzw. Krankenzusatzversicherungsprodukten Lösungen anbieten, in denen Rückfälle oder Spätfolgen für Unfallereignisse, die zu einem Zeitpunkt erfolgten, als keine UVG-Deckung bestand, abgedeckt sind. Zudem verfügten viele Arbeitgeber auf freiwilliger Basis oder gestützt auf GAV-Bestimmungen über entsprechende Versicherungen.

Die **SUVA** und der **SVV** monieren ferner, dass der neue Artikel 115b, wonach der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen erlässt, keine Leitplanken im Sinne der bestehenden Rechtsprechung enthalte. Sie beantragen dessen Streichung, zumal die spezifischen Delegationen, welche für die Umsetzung der Motion erforderlich sind, bereits im UVG zu finden seien.

Die **EK UVG** geht davon aus, dass sie im Unterschied zu anderen UVG-Versicherern von der Vorlage nur beschränkt betroffen ist, und verzichtet deshalb auf eine Stellungnahme. Die **IGUV** reichte keine Stellungnahme ein.

4.6 Stellungnahmen weiterer interessierter Organisationen

Procap und **Inclusion Handicap** begrünnen die Vorlage und erinnern daran, dass die mit der Vorlage zu schliessende Rechtslücke insbesondere deshalb besteht, weil die Schweiz keine obligatorische Krankentaggeldversicherung für Arbeitnehmende kennt. Die beiden Organisationen plädieren dafür, dass im Rahmen der Vorlage ein Anspruch auf sämtliche Versicherungsleistungen des UVG und nicht nur auf Taggelder gewährt wird. Nach ihrer Auffassung sollte die Dauer des Taggeldanspruchs zudem nicht auf 720 Tage beschränkt werden, sondern erst mit der Wiedererlangung der vollen Arbeitsfähigkeit, mit dem Beginn einer Rente oder mit dem Tod der versicherten Person erlöschen. Mit Verweis auf Werkstudierende sowie Personen, die Praktika absolvieren, schlagen sie eine Ergänzung von Artikel 15 UVG vor, um die Probleme im Zusammenhang mit dem versicherten Verdienst dieser Personengruppen zu lösen.

¹² SR 101

Nach Einschätzung des **Ombudsman der Privatversicherung und der Suva** dürfte dieser Gesetzesvorschlag – obschon gut gemeint – in einer grossen Anzahl von Fällen zu Problemen in der praktischen Umsetzung führen. Weil das Vorliegen eines natürlichen und adäquaten Kausalzusammenhangs zwischen dem ursprünglichen Unfallereignis und der festgestellten Gesundheitsschädigung sehr schwer zu beweisen sein werde, dürfte eine grosse Anzahl Konflikte die Folge sein. Der **Ombudsman der Privatversicherung und der Suva** führt weiter aus, dass die von der Ombudsstelle bearbeiteten Konflikte im Zusammenhang mit ursprünglich nicht versicherten Rückfällen oder Spätfolgen fast ausschliesslich die Heilungskosten betreffen. Die Frage, wer für Taggelder aufzukommen habe, werde der Ombudsstelle nur sehr selten unterbreitet.

Die **FRC**, die **ASCI**, die **SKS**, das **Kf**, der **DVSP**, die **FSP** und **Agile** reichten keine Stellungnahme ein.

5. Anhang - Liste der Adressaten und Teilnehmenden an der Vernehmlassung

Kantone

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|------------------------------------|--|
| AG | Staatskanzlei des Kantons Aargau Chancellerie d'État du canton d'Argovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Argovia |
| AI | Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno |
| AR | Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Esterno |
| BE | Staatskanzlei des Kantons Bern Chancellerie d'État du canton de Berne Cancelleria dello Stato del Cantone di Berna |
| BL | Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Campagna |
| BS | Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Città |
| FR | Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg Chancellerie d'État du canton de Fribourg Cancelleria dello Stato del Cantone di Friburgo |
| GE | Chancellerie d'Etat du Canton de Genève Chancellerie d'État du canton de Genève Cancelleria dello Stato del Cantone di Ginevra |
| GL | Staatskanzlei des Kantons Glarus Chancellerie d'État du canton de Glaris Cancelleria dello Stato del Cantone di Glarona |
| GR | Standeskanzlei des Kantons Graubünden Chancellerie d'État du canton des Grisons Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni |
| JU | Chancellerie d'Etat du Canton du Jura Chancellerie d'État du canton du Jura Cancelleria dello Stato del Cantone del Giura |
| NE | Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel Cancelleria dello Stato del Cantone di Neuchâtel |
| NW | Staatskanzlei des Kantons Nidwalden Chancellerie d'État du canton de Nidwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Nidvaldo |
| OW | Staatskanzlei des Kantons Obwalden Chancellerie d'État du canton d'Obwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Obvaldo |
| SG | Staatskanzlei des Kantons St. Gallen Chancellerie d'État du canton de St-Gall Cancelleria dello Stato del Cantone di San Gallo |

| | |
|-------------------|--|
| SH | Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse Cancelleria dello Stato del Cantone di Sciaffusa |
| SO | Staatskanzlei des Kantons Solothurn Chancellerie d'État du canton de Soleure Cancelleria dello Stato del Cantone di Soletta |
| SZ | Staatskanzlei des Kantons Schwyz Chancellerie d'État du canton de Schwytz Cancelleria dello Stato del Cantone di Svitto |
| TG | Staatskanzlei des Kantons Thurgau Chancellerie d'État du canton de Thurgovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Turgovia |
| TI | Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino Chancellerie d'État du canton du Tessin Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino |
| UR | Standeskanzlei des Kantons Uri Chancellerie d'État du canton d'Uri Cancelleria dello Stato del Cantone di Uri |
| VD | Chancellerie d'État du Canton de Vaud Chancellerie d'État du canton de Vaud Cancelleria dello Stato del Cantone di Vaud |
| VS | Chancellerie d'État du Canton du Valais Chancellerie d'État du canton du Valais Cancelleria dello Stato del Cantone del Vallese |
| ZG | Staatskanzlei des Kantons Zug Chancellerie d'État du canton de Zoug Cancelleria dello Stato del Cantone di Zugo |
| ZH | Staatskanzlei des Kantons Zürich Chancellerie d'État du canton de Zurich Cancelleria dello Stato del Cantone di Zurigo |
| KdK CdC CdC | Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux Conferenza dei Governi cantonali |

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|---|---|
| Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro | Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro |
| EAG | Ensemble à Gauche |
| EDU UDF UDF | Eidgenössisch-Demokratische Union Union démocratique fédérale Unione democratica federale |
| EVP PEV PEV | Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero |
| FDP PLR PLR | FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali |

| | |
|----------------------------------|--|
| GLP PVL PVL | Grünliberale Partei Parti vert'libéral Partito verde-liberale |
| GRÜNE Les VERT-E-S I VERDI | GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI Svizzera |
| Lega | Lega dei Ticinesi |
| PDA PST PSdL | Partei der Arbeit Parti suisse du travail Partito svizzero del lavoro |
| SPS PSS PSS | Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero |
| SVP UDC UDC | Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di Centro |

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|------------------------------------|--|
| SAB SAB SAB | Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna |
| SGV ACS ACS | Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri |
| SSV UVS UCS | Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere |

Dachverbände der Wirtschaft

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|--|--|
| Economiesuisse | Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere |
| FER | Fédération des Entreprises Romandes |
| KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera | Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio |
| SAV UPS USI | Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori |
| SBV USP USC | Schweizerischer Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini |
| SBV ASB ASB | Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri |

| | |
|----------------|--|
| SBV | Schweizerischer Baumeisterverband |
| SSE | Société Suisse des Entrepreneurs |
| SSIC | Società Svizzera degli Impresari-Costruttori |
| SGB | Schweiz. Gewerkschaftsbund |
| USS | Union syndicale suisse |
| USS | Unione sindacale svizzera |
| sgv | Schweizerischer Gewerbeverband |
| usam | Union suisse des arts et métiers |
| usam | Unione svizzera delle arti e mestieri |
| Travail.Suisse | Travail.Suisse |

Versicherer, Versichererverbände und andere interessierte Kreise

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|------------------------------------|--|
| AXA | AXA Assurance SA AXA Versicherungen AG AXA Assicurazioni SA |
| EK UVG CS LAA CS LAINF | Ersatzkasse UVG Caisse supplétive LAA Cassa suppletiva LAINF |
| IGUV CAA | IG Übrige Versicherer Communauté des autres assureurs |
| Suva CNA INSAI | Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni |
| SVV ASA ASA | Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni |
| Santésuisse | Verband der Schweizer Krankenversicherer Les assureurs-maladie suisses Gli assicuratori malattia svizzeri |

Weitere interessierte Organisationen

| Abk. Abrév. Abbrev. | Adressaten / Destinataires / Destinatari |
|------------------------------------|--|
| Agile | Schweizer Dachverband der Selbsthilfe- und Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen Faîtière suisse des organisations d'entraide et d'autoreprésentation de personnes avec handicap |
| ACSI | Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana |
| DVSP | Dachverband Schweizerische Patientenstelle Fédération suisse des patients |
| FRC | Fédération romande des consommateurs |
| FSP | Fédération suisse des patients |
| Inclusion Handicap | Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz Association faitière des organisations suisses de personnes handicapées |

| | |
|---|--|
| kf | Konsumentenforum Forum des consommateurs Forum dei consumatori |
| Procap | Schweizerischer Invalidenverband Association suisse des invalides Associazione svizzera degli invalidi |
| SKS | Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs Fondazione per la protezione dei consumatori |
| Ombudsman der Privatversicherung und der Suva | Ombudsman der Privatversicherung und der Suva Ombudsman de l'assurance privée et de la CNA Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI |