

Fabian Schwartze

Die Kommunalen Schadenausgleiche



Dr. Fabian Schwartze

Die Kommunalen Schadenausgleiche

Veröffentlichungen der Münsterischen Forschungsstelle für Versicherungswesen an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster mit Unterstützung des Vereins zur Förderung der Münsterischen Forschungsstelle für Versicherungswesen e. V.

Münsteraner Reihe Band 118
Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Kollhosser
Herausgeber Prof. Dr. Heinrich Dörner
 Prof. Dr. Dirk Ehlers
 Prof. Dr. Petra Pohlmann
 Prof. Dr. Martin Schulze Schwienhorst
 Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

Die Kommunalen Schadenausgleiche

Dr. Fabian Schwartz



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

– Zugl. Dissertation der Universität Münster (Westf.),
Rechtswissenschaftliche Fakultät, 2010 –

D6

© 2011 Verlag Versicherungswirtschaft GmbH Karlsruhe

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urhebergesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags Versicherungswirtschaft GmbH, Karlsruhe. Jegliche unzulässige Nutzung des Werkes berechtigt den Verlag Versicherungswirtschaft GmbH zum Schadenersatz gegen den oder die jeweiligen Nutzer.

Bei jeder autorisierten Nutzung des Werkes ist die folgende Quellenangabe an branchenüblicher Stelle vorzunehmen:

© 2011 Verlag Versicherungswirtschaft GmbH Karlsruhe

Jegliche Nutzung ohne die Quellenangabe in der vorstehenden Form berechtigt den Verlag Versicherungswirtschaft GmbH zum Schadenersatz gegen den oder die jeweiligen Nutzer.

Herstellung printsystem GmbH Heimsheim

ISSN 0937-518X

ISBN 978-3-89952-591-5

Meinen Geschwistern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2010 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster als Dissertation angenommen. Tag der mündlichen Prüfung war der 20. Juli 2010.

Die wesentlichen Grundlagen der Arbeit wurden während meiner Zeit als Mitarbeiter der Forschungsstelle für Versicherungswesen – Universität Münster gelegt. Mein herzlicher Dank gilt Frau Prof. Dr. Petra Pohlmann für die Betreuung der Arbeit und die lehrreiche Zeit an der Forschungsstelle für Versicherungswesen. Herrn Prof. Dr. Dirk Ehlers danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Allen nicht namentlich Genannten, die mich während der Erstellung meiner Dissertation begleitet haben, möchte ich an dieser Stelle ebenfalls herzlich danken. Alle, die ich während dieser Zeit manchmal vernachlässigt habe, bitte ich nachträglich um Verständnis.

Besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die es mir ermöglicht haben, meinen eigenen Weg zu gehen, und mir stets zur Seite standen.

Abschließend danke ich sämtlichen Direktoren der Forschungsstelle für Versicherungswesen – Universität Münster für die Aufnahme der Arbeit in die Münsteraner Reihe sowie dem Verein zur Förderung der Forschungsstelle für Versicherungswesen – Universität Münster für den gewährten Druckkostenzuschuss.

Münster, im September 2011

Fabian Schwartze

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung und Gang der Untersuchung	1
1. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche als Kommunalversicherer	5
A. Die Möglichkeiten der Risikoabsicherung für die öffentliche Hand	6
I. Versicherungsbedürfnis.....	6
II. Möglichkeiten der Risikoabsicherung.....	8
1. Selbstversicherung und Selbstversicherungsprinzip.....	9
a) Abgrenzung Selbstversicherung, Nichtversicherung und Eigendeckung.....	11
aa) Nichtversicherung.....	12
bb) Eigendeckung.....	12
cc) Selbstversicherung.....	13
(1) Interne Selbstversicherung.....	13
(2) Externe Selbstversicherung.....	14
b) Zwischenergebnis.....	16
2. Fremdversicherung.....	16
3. Kommunale Schadenausgleiche als Selbst- oder Fremdversicherung?.....	17
III. Formen der Kommunalversicherung.....	20
1. Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit.....	21
a) GVV-Kommunalversicherung VVaG.....	22
b) Württembergische Gemeinde-Versicherung a.G. (WGV).....	23
c) Ostdeutsche Kommunalversicherung a.G. (OKV).....	24
2. Öffentlich-rechtliche Versicherungsträger.....	25
a) Versicherungskammer Bayern.....	25
b) Badischer Gemeinde-Versicherungs-Verband (BGV).....	27
3. Kommunale Schadenausgleiche.....	28

B. Die historische Entwicklung der Kommunalen Schadenausgleiche	29
I. Kommunaler Schadenausgleich westdeutscher Städte (KSA Bochum).....	30
II. Haftpflichtschadenausgleich der Deutschen Großstädte (HADG).....	33
III. Kommunaler Schadenausgleich Hannover (KSA Hannover).....	34
IV. Kommunaler Schadenausgleich Schleswig-Holstein (KSA Kiel).....	36
V. Kommunaler Schadenausgleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (KSA Berlin).....	37
C. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (BADK)	40
D. Gemeinsame Rückversicherungseinrichtungen der Kommunalversicherer	44
I. Entstehung der Rückversicherungseinrichtungen.....	44
II. Arbeitsweise der Rückversicherungseinrichtungen.....	48
E. Aufgabenstellung der Kommunalen Schadenausgleiche	51
I. Gewährung von Versicherungsschutz.....	51
II. Schadenverhütung und Haftungsvermeidung.....	53
III. Prüfung von Gesetzesvorhaben und ihren Auswirkungen.....	54
IV. Serviceleistung und Konfliktentlastung.....	55
F. Umfang des Versicherungsschutzes nach den Verrechnungsgrundsätzen	58
I. Einleitung.....	58
II. Verrechnungsgrundsätze Haftpflicht.....	62
III. Verrechnungsgrundsätze Auto-Kasko.....	65
IV. Verrechnungsgrundsätze Autoinsassenunfall- schäden.....	66
V. Verrechnungsgrundsätze Schülerunfall.....	68

2. Teil: Rechtsnatur und Aufbau der Kommunalen	
Schadenausgleiche	71
A. Die Rechtsnatur der Kommunalen	
Schadenausgleiche	71
I. Kommunale Schadenausgleiche als öffentlich- rechtliche Zusammenschlüsse	71
II. Kommunale Schadenausgleiche als BGB-Gesellschaften oder nicht rechtsfähige Vereine	75
1. Abgrenzungskriterien	76
2. Untersuchung der Kommunalen Schaden- ausgleiche anhand der Abgrenzungskriterien	78
3. Zwischenergebnis	80
III. Kommunale Schadenausgleiche als Ideal- oder Wirtschaftsvereine	81
1. Abgrenzung nichtwirtschaftlicher und wirtschaftlicher Zusammenschluss	81
a) Kommunalen Schadenausgleich als Voll- typus des unternehmerisch tätigen Vereins	83
aa) dauernde, planmäßige Tätigkeit	84
bb) entgeltliche Tätigkeit	85
cc) anbietende Tätigkeit	87
dd) Tätigkeit am Markt	87
b) Zwischenergebnis	89
2. Konsequenzen der Einordnung der Kommunalen Schadenausgleiche als Wirtschaftsvereine	90
a) Organisation	93
b) Rechtssubjektivität und Vereinsvermögen	95
c) Haftung für Vereinsverbindlichkeiten	97
d) Stellung im Rechtsstreit	100
IV. Gesamtergebnis	101
B. Der Aufbau der Kommunalen Schadenausgleiche	103
I. Gründung und Beendigung der Kommunalen Schadenausgleiche	103
II. Inhalt der Mitgliedschaft und Entscheidungs- organisation	105
1. Die Rechts- und Pflichtenstellung der Vereins- mitglieder	105

a)	Begründung der Mitgliedschaft	105
b)	Beendigung der Mitgliedschaft	107
c)	Erstattungsanspruch	109
d)	Mitgliederpflichten im Schadensfall	110
2.	Der Vorstand	116
3.	Die Mitgliederversammlung	118
4.	Der Geschäftsführer	120
III.	Die Finanzverfassung der Kommunalen Schadenausgleiche	122
1.	Finanzierung durch Jahresschlussumlage	122
2.	Finanzierung durch Vorschussumlage	125
3.	Nachschusspflicht der Mitglieder bei unzureichender Umlage	126
4.	Nachhaftung ausgeschiedener Mitglieder	128

3. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche im Gefüge des Versicherungsaufsichtsrechts 131

A. Einleitung 131

B. Aufsichtspflichtiges Versicherungsunternehmen 133

I.	Versicherungsbegriff	134
1.	Herleitung und Untersuchung	136
a)	Funktion der Versicherung	137
aa)	Theoretische Ansätze / „Versicherungstheorien“	137
(1)	Schadentheorie	137
(2)	Leistungstheorie	138
(3)	„Objektive“ Gefahrentheorie	139
(4)	Gefahrengemeinschaftstheorie	139
(5)	Bedarfsdeckungstheorie	140
(6)	Vermögensgestaltungstheorie	141
(7)	Plansicherungstheorie	142
(8)	Vermögensleistungstheorie	143
(9)	Risikoausgleichstheorie	143
bb)	Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	144

(1) Funktion der Kommunalen Schadenausgleiche als Versicherung.....	144
(2) Schadentheorie.....	145
(3) Leistungstheorie.....	145
(4) „Objektive“ Gefahrentheorie.....	146
(5) Gefahrengemeinschaftstheorie.....	146
(6) Bedarfsdeckungstheorie.....	147
(7) Vermögensgestaltungstheorie.....	147
(8) Plansicherungstheorie.....	148
(9) Vermögensleistungstheorie.....	149
(10) Risikoausgleichstheorie.....	150
cc) Ergebnis.....	150
b) Der Versicherungsbegriff in der Rechtsprechung.....	151
aa) Die Rechtsprechung des <i>Bundesverwaltungsgerichts</i>	151
(1) Entscheidung vom 22.03.1956.....	152
(2) Entscheidung vom 10.01.1961.....	152
(3) Entscheidung vom 21.09.1967.....	154
(4) Entscheidung vom 19.06.1969.....	154
(5) Entscheidungen vom 11.11.1986 und vom 25.11.1986.....	155
(6) Entscheidungen vom 12.05.1992 und vom 29.09.1992.....	156
bb) Zusammenfassung.....	157
c) Gemeinsame, wesentliche Merkmale des Versicherungsbegriffs.....	158
d) Objektive Voraussetzungen.....	160
aa) Polypersonaler Bezug.....	160
(1) Begriffsbestimmung.....	160
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche.....	162
bb) Planmäßigkeit.....	164
cc) Ungewissheit.....	164
(1) Begriffsbestimmung.....	164
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche.....	165
dd) Kalkulierbarkeit.....	167
(1) Begriffsbestimmung.....	167

(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	167
ee) Gleichartigkeit der Gefahr	171
(1) Begriffsbestimmung	171
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	172
ff) Selbstständigkeit	173
(1) Begriffsbestimmung	173
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	173
gg) Entgeltlichkeit	175
(1) Begriffsbestimmung	175
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	175
(a) Umlageverfahren	176
(b) Äquivalenz zwischen Umlagebeitrag und Risiko	179
(c) Gewinnerzielungsabsicht	181
(3) Zwischenergebnis	182
hh) Rechtsanspruch	182
(1) Begriffsbestimmung	182
(2) Anwendung auf die Kommunalen Schadenausgleiche	183
e) Zwischenergebnis	184
2. Ergebnis	184
II. Betrieb von Versicherungsgeschäften	185
1. Literaturauffassungen	185
2. Begriffsbestimmung und Prüfung	186
3. Selbstversicherung	192
4. Ergebnis	193
III. Unternehmen	193
IV. Keine Sozialversicherung	194
V. Ergebnis	195
C. Befreiung von der Versicherungsaufsicht	196
I. Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 3 Nr. 3 VAG und Auslegung	196
1. Entstehungsgeschichte	196
2. Auslegung der gesetzlichen Ausnahmvorschrift	201

II.	Tatbestandsvoraussetzungen des	
	§ 1 Abs. 3 Nr. 3 VAG	202
1.	Rechtsform	202
2.	Mitglieder	203
	a) Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Gebietskörperschaften	203
	b) Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	203
	aa) Mitgliedschaft oder Mitversicherung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen	203
	bb) Anforderungen an die gemischt- wirtschaftlichen Unternehmen	205
	(1) 50 %ige Beteiligung	205
	(2) Betrieb zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	206
	(3) Unternehmen	207
3.	Umlageverfahren	208
4.	Zulässige Risiken	210
	a) Allgemeine gesetzliche Haftpflicht	210
	aa) Gesetzliche Haftpflicht	210
	bb) Haftpflichtrisiken der Mitglieder	211
	cc) Haftpflichtrisiken der Bediensteten	211
	b) Haltung von Kraftfahrzeugen	213
	c) Kommunale Unfallfürsorge	216
D.	Zusammenfassung	217
4. Teil:	Die Rechtsbeziehungen zum Kommunalen Schadenausgleich unter Geltung des Versicherungsvertragsgesetzes und des AGB-Rechts	219
A.	Einleitung	219
B.	Anwendbarkeit des Versicherungsvertragsgesetzes	220
I.	Private Versicherung	220
II.	Vertragserfordernis	223
1.	Mitgliedschafts- und Versicherungsverhältnis	224

a)	Parallelen zum Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit	224
b)	Verhältnis von Mitgliedschaft und Versicherung bei den Versicherungs- vereinen auf Gegenseitigkeit	225
c)	Verhältnis von Mitgliedschaft und Versicherung bei den Kommunalen Schadenausgleichen	226
2.	Anwendbarkeit des Versicherungsvertrags- gesetzes auf das aus der Mitgliedschaft erwachsene Versicherungsverhältnis	228
C.	Zwischenergebnis	230
D.	Ausnahmen von den Beschränkungen der Vertragsfreiheit	231
I.	Großrisiko gemäß § 210 Alt. 1 VVG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 S. 2 EGVVG	232
1.	Einleitung	232
2.	Unternehmen i.S.d. § 1 Abs. 3 Nr. 3 VAG als Großrisiko	233
3.	Gemeinde oder Gemeindeverband als Großrisiko	233
4.	Überprüfung des Ergebnisses	236
II.	Laufende Versicherung gemäß § 210 Alt. 2 i.V.m. § 53 VVG	237
1.	Begriffsbestimmung	237
a)	Schadensversicherung	239
b)	Versichertes Interesse	240
2.	Versichertes Interesse des von den Kommunalen Schadenausgleichen gewährten Versicherungsschutzes	242
a)	Haftplichtdeckungsschutz	242
b)	Autokasko	242
c)	Unfalldeckungsschutz	243
3.	Versicherungsschutz der Kommunalen Schadenausgleich als laufende Versicherung	244
4.	Zwischenergebnis zur laufenden Versicherung	248

III.	Gesamtergebnis zu den Ausnahmen von den Beschränkungen der Vertragsfreiheit	249
IV.	Unanwendbarkeit der Vorschriften über die Beratungs- und Informationspflichten sowie über das Widerrufsrecht	249
E.	Verrechnungsgrundsätze und Satzungsbestimmungen der Kommunalen Schadenausgleiche als Allgemeine Versicherungsbedingungen	251
I.	Einordnung der Verrechnungsgrundsätze und Satzungsbestimmungen als Allgemeine Versicherungsbedingungen	251
1.	Anwendbarkeit der §§ 305 ff. BGB	251
2.	Verrechnungsgrundsätze und Satzungsbestimmungen als Allgemeine Geschäftsbedingungen gemäß § 305 Abs. 1 BGB	254
a)	Vertragsbedingungen	254
b)	Vorformuliert	255
c)	Vielzahl von Verträgen	256
d)	„Stellen“ der Bedingungen durch den Kommunalen Schadenausgleich	256
e)	Keine Individualvereinbarung	257
f)	Ergebnis	258
II.	Änderung der Verrechnungsgrundsätze und Satzungsbestimmungen	259
1.	Zuständigkeit für die Änderung	260
2.	Voraussetzungen und Rechtsfolgen von Änderungen für die Versicherungsverhältnisse	261
a)	Zustimmungserfordernis	261
b)	Form der Zustimmung	263
c)	Bedingungsanpassungsklauseln	264
III.	Gesamtergebnis	266
F.	Zusammenfassung	268

5. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche und die Kfz-Haftpflichtversicherung	271
A. Anwendungsbereich des Pflichtversicherungsgesetzes	272
B. Direktanspruch gegen den Kommunalen Schadenausgleich gemäß § 115 Abs. 1 Nr. 1 VVG i.V.m. § 1 PfIVG	276
I. Zulässigkeit des Direktanspruchs gegen den Versicherer des „Quasiversicherers“	277
1. Kein Bedürfnis für die direkte Inanspruchnahme des Haftpflichtversicherers	277
2. Direktanspruch gegen den Haftpflichtversicherer zulässig	278
3. Stellungnahme	279
II. Zulässigkeit des Direktanspruchs gegen den Kommunalen Schadenausgleich	282
1. Bisheriger Streitstand	282
2. Eigene Auffassung	283
3. Europarechtliche Überprüfung	285
a) Europäisches Übereinkommen über die obligatorische Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge vom 20.04.1959	285
b) Richtlinie 2000/26/EG vom 16.05.2000	286
c) Ergebnis	288
4. Direktanspruch auf vertraglicher Grundlage	288
C. Kontrahierungszwang gemäß § 5 Abs. 2 PfIVG	290
D. Mitgliedschaft im Entschädigungsfonds nach § 12 PfIVG	292
6. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche und das Versicherungsteuergesetz	297
A. Einleitung	297
B. Versicherungsteuer	298

I.	Steuerpflicht.....	299
1.	Versicherungsverhältnis.....	299
2.	Versicherungsentgelt.....	302
3.	Örtliche Bedingungen nach § 1 Abs. 2–4 VersStG.....	303
4.	Ergebnis.....	303
II.	Bemessungsgrundlage bei den Kommunalen Schadenausgleichen.....	304
1.	Vorschussumlage.....	304
2.	Alleinige Schlussumlage.....	306
a)	Entscheidung des <i>Finanzgerichts Köln</i> vom 05.12.2007.....	307
aa)	Auffassung des klagenden Haftpflichtschadenausgleichs.....	308
bb)	Auffassung der beklagten Finanzbehörde.....	310
cc)	Entscheidung des Gerichts.....	311
b)	Stellungnahme.....	313
c)	Ergebnis.....	318

**7. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche und das
Kartellvergaberecht..... 319**

A. Die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen..... 320

**B. Versicherungsverhältnisse zu den Kommunalen
Schadenausgleichen als ausschreibungspflichtige
Beschaffungsvorgänge..... 321**

I.	Persönlicher Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts.....	322
II.	Sachlicher Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts.....	323
1.	Vertrag i.S.d. § 99 Abs. 1 GWB.....	323
a)	Kommunale Schadenausgleiche als Unternehmen i.S.d. § 99 Abs. 1 GWB.....	324
b)	Leistungskomponente.....	327
c)	Vertragserfordernis.....	329
2.	Entgeltlichkeit.....	331

3.	Zwischenergebnis	332
III.	Ausnahme durch „In-House-Rechtsprechung“ des <i>EuGH</i> ?	332
1.	Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber	333
2.	Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle	334
a)	Mitgliedschaft gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen	334
b)	Umfassende Kontrollmöglichkeiten	339
aa)	Gesellschaftsrechtliche Einflussmöglichkeiten	340
bb)	Regelungen bzgl. des Versicherungsverhältnisses	342
cc)	Zwischenergebnis	343
3.	Ergebnis	343
IV.	Generelle Ausnahme bei „In-State-Geschäften“?	344
V.	Gesamtergebnis	350

C. Auftraggebereigenschaft der Kommunalen

	Schadenausgleiche	351
I.	Auftraggebereigenschaft nach § 98 GWB	351
II.	Kommunaler Schadenausgleich als andere juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts i.S.d. § 98 Nr. 2 GWB	352
1.	Eigene Rechtspersönlichkeit	352
2.	Gründung zu einem besonderen Zweck i.S.d. § 98 Nr. 2 GWB	358
a)	Erfüllung einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe	359
aa)	Begriffsbestimmung	359
bb)	Rechtsprechung des <i>EuGH</i>	361
cc)	Schlussfolgerungen	362
b)	Kommunale Schadenausgleiche und Aufgaben im Allgemeininteresse	363
aa)	Gründungszweck nach den Satzungen	364
bb)	Gewährung von Versicherungsschutz	366
cc)	Kommunale Unfallfürsorge	367
dd)	Beratung und Schadenverhütung	368
ee)	Zwischenergebnis	369

3.	Nichtgewerblichkeit der Aufgabenerfüllung.....	370
	a) Fehlende Gewinnerzielungsabsicht.....	371
	b) Vorliegen eines entwickelten Wettbewerbs.....	372
	aa) Marktbezogene Sonderstellung wegen unbeschränkter Haftung.....	373
	bb) Marktbezogene Sonderstellung wegen Bereichsausnahmen der § 1 Abs. 3 Nr. 3 VAG und § 341 Abs. 1 S. 2 HGB.....	374
	c) Gesamtschau und Ergebnis.....	375
4.	Besondere Staatsgebundenheit.....	376
	a) Überwiegende Finanzierung (1. Variante).....	376
	b) Aufsicht über die Leitung (2. Variante)	377
	aa) Kommunalaufsicht als Beherrschungsmittel.....	378
	bb) Befugnisse des Vorstands/Verwaltungs- rats bzw. der Mitgliederversammlung als Beherrschungsmittel.....	379
	cc) Ergebnis.....	380
	c) Mehrheitliche Organbesetzung (3. Variante)...	380
5.	Gesamtergebnis.....	381
III.	Kommunale Schadenausgleiche als Verbände i.S.d. § 98 Nr. 3 GWB.....	382

8. Teil: Schlussbemerkung und Thesen..... 383

A. Schlussbemerkung..... 383

B. Thesen..... 384

Literaturverzeichnis..... 399

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Ausgabe C: Mitteilungen und Bekanntmachungen; Ausgabe L: Rechtsvorschriften)
Abs.	Absatz, Absätze
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
ADG	Autoschadenausgleich Deutscher Gemeinden und Gemeindeverbände
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft / Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift)
a.G.	auf Gegenseitigkeit
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AKB	Allgemeine Bedingungen für die Kraftfahrtversicherung
AKFA	Allgemeiner Kommunalen Fahrzeugschadenausgleich
AKHA	Allgemeiner Kommunalen Haftpflichtschaden- Ausgleich
AKINFA	Allgemeiner Kommunalen Autoinsassen- Unfallschadenausgleich
AktG	Aktiengesetz
AKUFAG	Allgemeiner Kommunalen Schülerunfallschaden-Ausgleich
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung(en)
AO	Abgabenordnung
ARAG	Allgemeine Rechtsschutz-Versicherungs-AG
arg.	argumentum aus
Art.	Artikel

Aufl.	Auflage
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen
AV-Haftpflicht	Allgemeine Verrechnungsgrundsätze Haftpflicht
Az.	Aktenzeichen
BADK	Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer
BADK-Info	Informationsschrift der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAG	Bundesaufsichtsamts-gesetz / Bundesarbeitsgericht
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BB	Der Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung, Rechtsprechungssammlung in beck-online
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BFH/NV	Amtliche Sammlung nicht veröffentlichter Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGV	Badischer Gemeinde-Versicherungs-Verband
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKartA	Bundeskartellamt
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BStBl.	Bundessteuerblatt

BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
BV-Haftpflicht	Besondere Verrechnungsgrundsätze für Haftpflichtschäden aus Betrieb und Unterhaltung von Anlagen gemäß Anhang 1 oder 2 zum UHG
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
Diss.	Dissertation
DKR	Dienstleistungskordinierungsrichtlinie
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Dr.	Doktor
DStRE	Deutsches Steuerrecht - Sonderausgabe Entscheidungen (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO-PfIVG	Durchführungsverordnung zum Pflichtversicherungsgesetz
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DVR	Deutsche Verkehrsteuer-Rundschau (Zeitschrift)
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGVVG	Einführungsgesetz zum Versicherungsvertragsgesetz
Einf. v.	Einführung vor

EMIG	Vereinigung europäischer Kommunalversicherer
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f./ff.	folgende Seite(n)
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GemH	Der Gemeindehaushalt (Zeitschrift)
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GkG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen
GKZ BW	Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVV	Versicherungsverband für Gemeinden und Gemeindeverbände
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HADG	Haftpflichtschadenausgleich der Deutschen Großstädte
HDN	Haftpflichtgemeinschaft Deutscher Nahverkehrs- und Versorgungsunternehmen
HdV	Handwörterbuch der Versicherung
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung (Zeitschrift)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
h.M.	herrschende Meinung
HöV	Haftpflichtverband öffentlicher Verkehrsbetriebe
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HUK	Haftpflicht-Unfall-Kraftfahrtversicherung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
IG	Industriegewerkschaft
insb.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kfz	Kraftfahrzeug
KfzPfIVV	Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungsverordnung
KG	Kommanditgesellschaft / Kammergericht
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGJ	Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts
KH	Kraftfahrt-Haftpflicht
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KSA	Kommunale(r) Schadenausgleich(e)
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung

lit.	litera
LKR	Lieferkoordinierungsrichtlinie
Lkw	Lastkraftwagen
LSG	Landessozialgericht
LT-Drucks.	Landtags-Drucksache
LVerf NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
LVG	Landesverwaltungsgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
Mio.	Million(en)
Mot.	Motive
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVersZ	Neue Zeitschrift für Versicherungsrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und
Vergaberecht	
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o.A.	ohne Angabe(n)
o.g.	oben genannten
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OKV	Ostdeutsche Kommunalversicherung auf Gegenseitigkeit
OLG	Oberlandesgericht
ÖSA	Öffentliche Versicherungen Sachsen-Anhalt
OVAG	Ostdeutsche Versicherung Aktiengesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PfIVG	Pflichtversicherungsgesetz

Pkw	Personenkraftwagen
PreußOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Prof.	Professor
PSV	Pensions-Sicherungs-Verein
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGRK	Reichsgerichtsräte-Kommentar
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiLi	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RPfl.	Rheinland-Pfalz
Rpfleger	Der Deutsche Rechtspfleger (Zeitschrift)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RStBl.	Reichssteuerblatt
RuS	Recht und Schaden (Zeitschrift)
Rz.	Randzeichen
S.	Seite(n) / Satz
SchulG-SH	Schulgesetz Schleswig Holstein
SE	Societas Europae
SGB	Sozialgesetzbuch (I - XII)
SKR	Sektorenkoordinierungsrichtlinie
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
Sp.	Spalte(n)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
TranspR	Transportrecht (Zeitschrift)
u.a.	unter anderem / und andere
UmwelthG	Umwelthaftungsgesetz
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
v.	vom / von
VA	Versicherungsalphabet
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz

Var.	Variante
VBLS	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VerAfP	Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung
VerBAV	Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen
VergabeR	VergabeRecht (Zeitschrift)
VerRAA	Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung
VersAnstNOG	Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten des Freistaates Bayern
VersR	Zeitschrift für Versicherungsrecht, Haftungs- und Schadensrecht
VersStG	Versicherungsteuergesetz
VerwRundschau	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VgV	Vergabeverordnung
v.H.	von Hundert
VHS	Volkshochschule
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
Vorbem.	Vorbemerkungen
VP	Versicherungspraxis (Zeitschrift)
VR	Versicherungsrundschau (Zeitschrift)
VÜA	Vergabeüberwachungsausschuss
VVaG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VW	Versicherungswirtschaft (Zeitschrift)
WGV	Württembergische Gemeinde-Versicherung auf Gegenseitigkeit

WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapiermitteilungen
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WuW/E	Wirtschaft und Wettbewerb/Entscheidungssammlung zum Kartellrecht
WVersZ	Wallmanns Versicherungs-Zeitschrift
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfS	Zeitschrift für Schadensrecht
ZfV	Zeitschrift für Versicherungswesen
ZGen	Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZKF	Zeitschrift für kommunale Finanzen
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZVersWiss	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft
ZVersRWiss	(Baumgartners) Zeitschrift für Versicherungs- Recht und -Wissenschaft
ZVgR	Zeitschrift für deutsches und internationales Vergaberecht

Einleitung und Gang der Untersuchung

Die Kommunalversicherung in Deutschland blickt heute auf eine mehr als 100-jährige Geschichte zurück. Dennoch sind die Kommunalen Schadenausgleiche in Deutschland als Versicherer der Kommunen und kommunalen Einrichtungen in der Rechtsöffentlichkeit nicht sonderlich bekannt. Es gibt bisher kaum Literatur und noch weniger Rechtsprechung, die sich mit den Kommunalen Schadenausgleichen beschäftigt. Die Zurückhaltung im Schrifttum ist angesichts der großen Bedeutung der Kommunalversicherung im Allgemeinen und der Kommunalen Schadenausgleiche im Besonderen nicht gerechtfertigt. Die besondere Bedeutung der ausschließlich auf Kommunen und kommunale Einrichtungen ausgerichteten Aufgabenstellung der Kommunalversicherer hat der ehemalige Bundespräsident *Roman Herzog* einmal mit folgenden Worten deutlich gemacht:

„Wer als privater Versicherungsnehmer tagtäglich am eigenen Leibe erfährt, wie viel Freiheit und Sicherheit eine vernünftig abgeschlossene Versicherung, vor allem eine Haftpflichtversicherung verschafft, der ist, wenn er nur einigen Sinn für die Bedürfnisse von Gemeinden, vor allem auch von kleinen Gemeinden hat, ohne weiteres imstande, sich auszudenken, wie viel Kraft und Sicherheit die Gemeinden und ihre verantwortlichen Organe [...] aus der Existenz kommunaler Versicherer schöpfen mögen.“¹

Die vorliegende Untersuchung befasst sich daher mit allen derzeit existierenden Kommunalen Schadenausgleichen und verfolgt den Ansatz, einen Überblick über ihre Entstehung, ihre Arbeitsweise und ihre Eingliederung in die Versicherungswirtschaft zu verschaffen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf ihre rechtliche Einordnung in das öffentliche und das private Recht geworfen werden. Rechtliche Zweifelsfragen sollen dabei einer Lösung zugeführt wer-

¹ Aus einer Rede anlässlich der Festveranstaltung zum 75-jährigen Jubiläum des Versicherungsverbandes für Gemeinden und Gemeindeverbände, Köln; teilweise abgedruckt bei *Friedrich*, Kommunale Schadenausgleiche im Dienst ostdeutscher Gemeinden, S. 12.

den, die praktische Bedürfnisse berücksichtigt, die Geltung der Gesetze aber nicht vernachlässigt.

Die Arbeit ist aufgegliedert in acht Teile.

Im ersten Teil wird die historische Entwicklung der Kommunalen Schadenausgleiche dargestellt. Dabei soll auch ihre Eingliederung in das kommunale Versicherungswesen berücksichtigt und andere Formen der Kommunalversicherung dargestellt werden. Eine besondere Beachtung soll an dieser Stelle dem Begriff „Selbstversicherung“ geschenkt werden. Denn diese Begrifflichkeit wird im Zusammenhang mit der Kommunalversicherung, die ihren Ursprung in der kommunalen Selbstverwaltung findet, häufig gebraucht. Weiterhin soll kurz auf die Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer und die Rückversicherungseinrichtungen der Kommunalversicherer eingegangen werden. Der erste Teil schließt mit einer Untersuchung der Aufgabenstellung der Kommunalen Schadenausgleiche und einer Darstellung des von ihnen gewährten Versicherungsschutzes.

Der zweite Teil untersucht zunächst die Rechtsnatur der Kommunalen Schadenausgleiche und stellt die sich daraus ergebenden Konsequenzen für ihre Organisation und Arbeitsweise dar. Die konkrete Einordnung in eine öffentlich oder privat-rechtlich geprägte Rechtsform hat dabei entscheidenden Einfluss auf die anschließende Darstellung des Aufbaus der Schadenausgleiche und ihre Rechtsbeziehungen zu Mitgliedern und Mitversicherten.

Den Schwerpunkt des dritten Teils stellt die Auseinandersetzung mit dem Versicherungsbegriff dar. Vor dem Hintergrund der Definitionsansätze in der versicherungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung soll geklärt werden, ob die Rechtsbeziehungen zwischen den Kommunalen Schadenausgleichen und ihren Mitgliedern Versicherung zum Gegenstand haben und ob die Schadenausgleiche überhaupt als Versicherungsunternehmen eingeordnet werden können. Anschließend soll die Entwicklung der Regelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes, die die Kommunalen Schadenausgleiche be-

treffen, dargestellt und ihr Regelungsgehalt näher untersucht werden.

Der vierte Teil schließt an die versicherungsaufsichtsrechtliche Untersuchung an und widmet sich der Anwendbarkeit des Versicherungsvertragsgesetzes auf die Rechtsbeziehungen zwischen den Kommunalen Schadenausgleichen und ihren Mitgliedern. Dabei ist es unerlässlich, diese Rechtsbeziehungen einer näheren Einordnung in das Vereins- und Schuldrecht zu unterziehen. Abschließend soll in diesem Teil noch auf die Frage eingegangen werden, ob und gegebenenfalls inwieweit das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen Einfluss auf die Arbeit der Kommunalen Schadenausgleiche hat.

Die Gewährung von Haftpflichtversicherungsschutz für den Betrieb von Kraftfahrzeugen stellt einen wichtigen Teil der Arbeit der Kommunalen Schadenausgleiche dar. Dem trägt der fünfte Teil dieser Untersuchung Rechnung, indem hier geklärt werden soll, ob gegen die Schadenausgleiche ein Direktanspruch besteht, ob sie dem Kontrahierungszwang des Pflichtversicherungsgesetzes unterliegen und ob sie zur Mitgliedschaft im Entschädigungsfonds verpflichtet sind.

Die Kommunalen Schadenausgleiche wurden insbesondere auch deswegen gegründet, um ihren Mitgliedern günstigen Versicherungsschutz anbieten zu können. Wie in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens, spielt auch im Bereich der Versicherungswirtschaft die Steuerlast als Kostenfaktor eine wichtige Rolle. Daher soll im sechsten Teil eine Einordnung der Leistungen der Kommunalen Schadenausgleiche in das Versicherungssteuergesetz erfolgen.

Der siebte Teil beschäftigt sich sodann mit Fragen des Kartellvergaberechts. Zunächst wird untersucht, ob die Gewährung von Versicherungsschutz durch die Kommunalen Schadenausgleiche einen ausschreibungspflichtigen Beschaffungsvorgang darstellt. Anschließend ist zu klären, ob die Kommunalen Schadenausgleiche selber als öffentliche Auftraggeber die Vorgaben des Kartellvergaberechts zu beachten haben.

Den Abschluss bildet der achte Teil, in dem neben einer Schlussbemerkung die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung in Thesen zusammengefasst werden.

1. Teil: Die Kommunalen Schadenausgleiche als Kommunalversicherer

Die Kommunalen Schadenausgleiche (im Folgenden KSA) sind die Versicherer der Kommunen und kommunalen Einrichtungen. Damit reißen sie sich in die Gruppe der Kommunalversicherer ein. Bei den Kommunalversicherern handelt es sich, unabhängig von ihrer Rechtsform, um solche Versicherungseinrichtungen, die ausschließlich oder überwiegend von Kommunen und kommunalen Institutionen als Mitglieder getragen werden und die ausschließlich Risiken ihrer kommunalen Mitglieder übernehmen.² Dadurch unterscheiden sie sich von anderen öffentlich-rechtlichen Versicherern. So werden z. B. die öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherer zwar auch ausschließlich oder zumindest mehrheitlich von Einrichtungen der öffentlichen Hand getragen, sie übernehmen aber auch Risiken von (privaten) Dritten. Der Begriff öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen ist damit ein Oberbegriff für Versicherungseinrichtungen, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts getragen werden.³ Kommunalversicherer sind damit immer öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen. Aber nicht jedes öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen ist auch gleichzeitig Kommunalversicherer.

Bevor nun auf die Stellung der KSA im Verbund der Kommunalversicherer eingegangen wird, soll ein kurzer Blick auf das Versicherungsbedürfnis von Kommunen und kommunalen Einrichtungen sowie auf die grundsätzlichen Möglichkeiten der Risikoabsicherung geworfen werden.

² Brandau, VW 1987, 186, 187.

³ V. Fürstenwerth/Weiß, Versicherungsalphabet, Stichwort „öffentlich-rechtliche Versicherung“.

A. Die Möglichkeiten der Risikoabsicherung für die öffentliche Hand

Beschäftigt man sich mit den KSA, so darf auch das Versicherungsbedürfnis ihrer Mitglieder nicht unbeachtet bleiben. Gerade Städte und Gemeinden, Kreise und Zweckverbände sowie kommunale Unternehmen haben einen besonderen Versicherungsbedarf, den die Kommunalversicherer nicht nur in besonderer Weise befriedigen können, sondern auch sollen. Denn das wesentliche Motiv zur Gründung der Schadenausgleiche sowie der übrigen Kommunalversicherer war die Bewältigung der besonders gelagerten kommunalen Risiken.

I. Versicherungsbedürfnis

Durch ihre umfassenden Tätigkeitsbereiche sind die Kommunen in vielfältiger Weise erheblichen Haftungsrisiken ausgesetzt⁴. Das Haftpflichtrisiko umfasst zunächst Schadensersatzansprüche, die aufgrund gesetzlicher Haftpflichtbestimmungen entstehen und gegen die Kommunen als Anspruchsgegner gerichtet sind.

Dabei geht es z. B. um Amtshaftung bei hoheitlicher Tätigkeit, um Krankenhäuser und Heilanstalten, um die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser, Fernwärme, um die Entsorgung fester und flüssiger Abfallstoffe, insbesondere um die Kanalisation.⁵

Schadensersatzansprüche können sich für die Kommunen und ihre Einrichtungen aber insbesondere auch aus der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten ergeben. Die Verkehrssicherungspflicht folgt aus dem Grundsatz, dass derjenige, der eine Gefahrenquelle schafft, das heißt sie selbst hervorruft oder sie in seinem Einflussbereich andauern lässt, die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen zu treffen hat, damit sich die potentiellen Gefahren nicht zum Scha-

⁴ Einen umfassenden Überblick über Haftungsrisiken der Kommunen bieten *Bergmann/Schumacher*, Die Kommunalhaftung, Rn. 1 ff.; *Rotermund*, Haftungsrecht in der kommunalen Praxis, Rn. 32 ff.; vgl. auch *Brandau*, VW 1987, 186 ff.

⁵ Vgl. *Brinkmann* in Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5, S. 526.

den anderer auswirken.⁶ Verstößt die Kommune gegen diese Pflicht, so kann sie sich schadensersatzpflichtig machen.⁷ Kommunale Verkehrssicherungspflichten bestehen insbesondere für Straßen, einschließlich der Straßenreinigung und des Winterdienstes, für Bäder, Sportstätten und Spielanlagen, Friedhöfe, Schulen und Kindergärten.

Angesichts allgemein angespannter Haushaltslagen und dem Gebot einer wirtschaftlichen Haushaltspolitik muss sich jede Kommune Gedanken machen, wie sie ihre Haftungsrisiken begrenzen und finanziell absichern kann. Daher sind Kommunen ebenso wie Privatpersonen oder Unternehmen aufgefordert, den für sie angemessenen Versicherungsschutz zu suchen, um ihr Haftungsrisiko finanziell angemessen kompensieren zu können.⁸

Neben dem besonderen – auf die kommunalen Aufgaben zugeschnittenen – Haftpflichtversicherungsschutz besteht bei Städten und Gemeinden sowie kommunalen Unternehmen ein erhebliches Interesse an ausreichendem Sachversicherungsschutz. Denn die kommunalen Mitglieder der Schadenausgleiche sind Eigentümer erheblicher Vermögensgegenstände (Verwaltungsgebäude, Schulen, Krankenhäuser usw.), deren Beschädigung oder Zerstörung die Mitglieder finanziell überlasten könnte. Über die Schadenausgleiche ist dieses Risiko jedoch wegen aufsichtsrechtlicher Beschränkungen⁹ nur im Bereich der Kraftfahrtversicherung versicherbar. Aber auch hier besteht ein hohes Bedürfnis nach ausreichendem Versicherungsschutz, da die kommunalen Mitglieder in der Regel viele teure Spezialfahrzeuge besitzen (z. B. Feuerwehr-, Kranken- oder Müllwagen usw.). Ein entsprechend hohes Versicherungsbedürfnis besteht hinsichtlich des Schutzes vor Haftpflichtgefahren, die von diesen Fahrzeugen ausgehen.

⁶ Stete Rechtsprechung, vgl. nur BGH NJW-RR 1986, 190, 191; vgl. auch *Bergmann/Schumacher*, Die Kommunalhaftung, Rn. 234 ff.

⁷ In der Regel aus § 823 Abs. 1 BGB.

⁸ *Oebbecke*, ZVersWiss 2007, 81, 85 Fn. 25 weist jedoch zu Recht darauf hin, dass das Versicherungsbedürfnis von Kommunen nicht dasselbe sei wie bei privaten Unternehmen, da für Kommunen grundsätzlich kein Insolvenzverfahren vorgesehen sei.

⁹ Vgl. S. 216 ff.

Zuletzt sei an dieser Stelle das Bedürfnis der Kommunen nach Unfallversicherungsschutz genannt.¹⁰ So sind die Kommunen z. B. als Träger der Schullasten in bestimmtem Umfang, der über den Umfang der gesetzlichen Unfallversicherung hinausgeht, zur kommunalen Fürsorge verpflichtet.¹¹ Um ihrer kommunalen Fürsorgepflicht entsprechen zu können, müssen sie sich spezieller Schülerunfallversicherungen bedienen.

Ein Bedürfnis nach Unfallversicherungsschutz besteht weiterhin für Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse, für Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren und für sonstige spezielle Gruppen. Diese Risikovorsorge ist insbesondere von der Motivation getragen, ehrenamtliches Engagement der Bürgerschaft in diesen Bereichen zu fördern und zu erhalten.

Hat man das Versicherungsbedürfnis der Städte und Gemeinden, Kreise, Zweckverbände und kommunalen Unternehmen festgestellt, fragt sich, wie diesem Bedürfnis wirtschaftlich entsprochen werden kann.

II. Möglichkeiten der Risikoabsicherung

Um ihr Bedürfnis nach Versicherungsschutz befriedigen zu können, stehen den Städten und Gemeinden sowie den kommunalen Unternehmen grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Risikoabsicherung zur Verfügung: die Selbst- und die Fremdversicherung.

¹⁰ Vgl. weitergehend zum Bedürfnis der Kommunen nach Versicherungsschutz *Brinkmann*, Saarländische Gemeindezeitschrift 1976, 101 ff.; *ders.*, Städte- und Gemeinderat 1978, 229 ff., *ders.* in Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5, S. 524 ff.

¹¹ Entsprechendes gilt z. B. auch für Kinder in Kindergärten, vgl. S. 222 ff.

1. Selbstversicherung¹² und Selbstversicherungsprinzip

Die Risikovorsorge der öffentlichen Hand ist zunächst vom Grundsatz der Nichtversicherung geprägt. Denn insbesondere ist es für den Bund und die Länder häufig günstiger, die im Schadensfall entstandenen Kosten aus den laufenden Haushaltsmitteln zu tragen, anstatt den Haushalt mit hohem Prämienaufwand für den erforderlichen Versicherungsschutz zu belasten.¹³ Wird daher z. B. der Dienstwagen eines Bundes- oder Landesministers gestohlen, so tritt für diesen Schaden keine Versicherung ein. Vielmehr muss aus Haushaltsmitteln ein neuer Dienstwagen beschafft werden. Vordergründig mag dieses Verhalten der Nichtversicherung unwirtschaftlich erscheinen. Angesichts der hohen Anzahl an Risiken, die allein der Bund oder die einzelnen Länder zu tragen haben, lässt sich die Nichtversicherung jedoch wirtschaftlich rechtfertigen. In dem genannten Beispiel z. B. ist es für den Bund oder die einzelnen Länder günstiger, den Ersatz des gestohlenen Dienstwagens aus Haushaltsmitteln zu tragen, als alle Dienstwagen gegen Diebstahl zu versichern.

Diese Form der Nichtversicherung (Deckung von Schäden durch Haushaltsmittel) wird vielfach als Grundsatz der Selbstversicherung bezeichnet.¹⁴ Dass diese Bezeichnung häufig unzutreffend und irreführend ist, wird noch zu zeigen sein.

¹² Vgl. allgemein zur Selbstversicherung: *Bennemann*, GemH 2005, 73 ff.; *Bischoff*, VW 1949, 468 ff.; *ders.*, Die Selbstversicherung als versicherungs- und volkswirtschaftliches Problem bei uns und im Ausland, Veröffentlichungen des Zonenamtes des Reichsamtes für das Versicherungswesen 1950, 175 f.; *Dreher* in FS Baumann, S. 21 ff.; *Gasser*, Umfang und Grenzen der Selbstversicherung von Sachrisiken eines Industriebetriebes, S. 95 ff.; *Grosse*, ZVersWiss 1933, 123 ff.; *Hitzig*, Selbstversicherung, S. 48 ff.; *Lautinger*, VW 1947, 261 ff.; *Surminski*, ZfV 1968, 669 ff.; *Taupitz*, VersR 1983, 100 ff.

¹³ *Bergmann/Schumacher*, Kommunalhaftung, Rn. 2305. Bei der Erwähnung dieses Grundsatzes wird jedoch häufig vergessen zu erwähnen, dass die Gegenleistung des Versicherers für die Prämieentnahmen nicht nur die im Versicherungsfall gezahlte Schadenleistungen sind, sondern auch die abstrakte Risikoübernahme ab Versicherungsbeginn für alle versicherten Schadensfälle. Vgl. zu den vergleichenden Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zwischen Abschluss einer Versicherung und Selbstversicherung *Gasser*, Umfang und Grenzen der Selbstversicherung von Sachrisiken eines Industriebetriebes, S. 95, 103 ff.

¹⁴ *Taupitz*, VersR 1983, 100, 101 f.; *Bronisch* in Finke, HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1889; *Brinkmann* in Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5, S. 522.

Bei Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist der Verzicht auf Versicherungsschutz und die Deckung von Schäden aus Haushaltsmitteln ebenfalls anzutreffen.¹⁵ Grundsätzlich sind die Kommunen in ihrer Entscheidung frei, ob sie eine Risikoabsicherung durch Fremd- oder Selbstversicherung durchführen oder gar der Zustand der Nichtversicherung beibehalten wird. Eine Einschränkung kann sich jedoch für sie – so wie für Bund und Länder auch – ergeben, soweit eine gesetzliche Pflicht zum Abschluss einer Versicherung besteht.¹⁶

Angesichts der eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit gerade kleinerer Kommunen ist eine Risikoabsicherung durch Versicherungsschutz jedoch grundsätzlich zumindest aus finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll.¹⁷ Die Zerstörung des Rathauses nach einem Brand oder eine hohe Schadensersatzforderung wegen rechtswidriger Ablehnung einer Baugenehmigung z. B. können einige Kommunen ohne Versicherungsschutz schnell finanziell überfordern. Anders als bei Bund und Ländern ist (zumindest bei kleineren) Kommunen auch die Anzahl an Einzelwagnissen eher gering, so dass sich der oben bezeichnete Ausgleichseffekt nicht ergibt, da die Summe der Risiken nicht der Summe der Schäden entspricht. Innerhalb des eigenen wirtschaftlichen Bereichs dieser Kommunen ergibt sich daher kein Risikoausgleich, der den Verzicht auf Versicherungsschutz wirtschaftlich rechtfertigen könnte.¹⁸

Wie bereits, erwähnt wird der Begriff der Selbstversicherung in unterschiedlicher Bedeutung gebraucht und teilweise werden Sachverhalte als Selbstversicherung bezeichnet, obwohl sie es streng genommen nicht sind.¹⁹ Zunächst soll daher untersucht werden, was unter dem Begriff Selbstversicherung in Abgrenzung zur

¹⁵ *Taupitz*, VersR 1983, 100, 103.

¹⁶ Vgl. zur Kfz-Pflichthaftpflichtversicherung S. 278 ff.

¹⁷ Der Frage kritisch nachgehend, warum sich die Kommunen im Gegensatz zu Bund und Ländern überhaupt versichern *Oebbecke*, ZVersWiss 2007, 81 ff.

¹⁸ Eine andere Beurteilung könnte sich aber bei großen Städten ergeben, deren Anzahl von Risiken so hoch ist, dass – wie bei Bund und Ländern – die Summe der Schäden im Wesentlichen der Summe der Risiken entspricht.

¹⁹ Die Eigendeckung in Form von bloßer Bereitstellung haushaltsrechtlicher Reserven stellt z. B. noch keine Selbstversicherung dar. Vgl. dazu *Müller* in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781.

Fremdversicherung genau zu verstehen ist und welche Arten der Risikoabsicherung als Selbstversicherung zu qualifizieren sind. Anschließend ist zu prüfen, ob die risikopolitische Entscheidung zum Zusammenschluss von kommunalen Gebietskörperschaften und Unternehmen zu KSA oder der Beitritt zu diesen Einrichtungen als Selbstversicherung zu bewerten ist.

a) Abgrenzung Selbstversicherung, Nichtversicherung und Eigendeckung

Häufig wird der Begriff Selbstversicherung definiert als vollständiger oder teilweiser Verzicht eines Wirtschaftssubjekts auf Abgabe seiner marktmäßig versicherbaren Risiken an herkömmliche Versicherungsunternehmen, wobei die Entscheidung für diesen Verzicht zumindest insoweit auf versicherungstechnischen Überlegungen beruht, als ihr Wahrscheinlichkeitsaussagen über das Zustandekommen eines Risikoausgleichs zu Grunde liegen.²⁰ Andere Definitionen stellen entscheidend auf die vertragsrechtliche Komponente des Verzichts ab und beschreiben Selbstversicherung als den bewussten Verzicht eines Risikoträgers auf die versicherungsvertragliche Risikoabsicherung, der dann andere, an versicherungstechnischen Grundsätzen ausgerichtete Absicherungsmaßnahmen zur Folge hat.²¹ Im Zusammenhang mit der Selbstversicherung werden oft auch die Nichtversicherung und die so genannte Eigendeckung genannt.²² Zwar sind Nichtversicherung, Eigendeckung und Selbstversicherung als Bezeichnungen für heterogene risikopolitische Verhaltensweisen anzusehen²³, denn ihnen allen ist gemeinsam, dass ein Transfer eines marktmäßig-versicherbaren Risikos nicht stattfindet, dennoch können sie begrifflich voneinander abgegrenzt werden.

²⁰ Müller in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781; Winter, Versicherungsaufsichtsrecht, S. 168.

²¹ Dreher in FS Baumann, S. 21, 22.

²² Vgl. zur Abgrenzung der Selbstversicherung von anderen risikopolitischen Verhaltensweisen Hitzig, Selbstversicherung, S. 48 - 66.

²³ Hitzig, Selbstversicherung, S. 53.

aa) Nichtversicherung

Sind überhaupt keine versicherungstechnischen Überlegungen angestellt worden und fehlt es demnach an einer bewussten und zielgerichteten Entscheidung für oder gegen Selbst- bzw. Fremdversicherung oder ist das Wirtschaftssubjekt mangels Angebots an Fremdversicherungsschutz oder aus sonstigen Gründen gezwungen, das Risiko ganz oder teilweise selbst zu tragen, obwohl nach eigenen Erkenntnissen kein Risikoausgleich zu erwarten ist, so liegt nicht Selbstversicherung sondern Nichtversicherung vor.²⁴ Die Nichtversicherung resultiert damit aus einem inaktiven Verhalten, dem keine versicherungstechnischen Überlegungen zu Grunde liegen.²⁵

bb) Eigendeckung

Demgegenüber kann die fehlende Risikoübertragung aber auch auf einer bewussten Entscheidung der Kommune beruhen und zur Eigendeckung in Form von Rückstellungen von Haushaltsmitteln führen.²⁶ Diese Entscheidung setzt aber voraus, dass das Wirtschaftssubjekt zumindest eine grobe Risikoanalyse aufgestellt hat.²⁷ An eine solche Risikoanalyse sind jedoch nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, da ansonsten keine bloße Eigendeckung, sondern bereits Selbstversicherung vorliegt. Eigendeckung ist jedoch anders als gelegentlich behauptet²⁸ mit der Selbstversicherung nicht deckungsgleich.²⁹ Anders als bei der Selbstversicherung wird bei der Eigendeckung der zukünftige Mittelbedarf, hauptsächlich die Erwartungswerte des Mittelbedarfs, nur selten geschätzt. Es bestehen zum Entscheidungszeitpunkt nur vage Vorstellungen über die Deckung des durch zukünftigen Schadeneintritt entstandenen Mittelbedarfs.³⁰ Anders als bei der Selbstversicherung ist damit bei der

²⁴ Müller in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781.

²⁵ Hitzig, Selbstversicherung, S. 53 ff. Anders Taupitz, VersR 1983, 100, 101, der die Begriffe Selbstversicherung und Eigendeckung pauschal gleichsetzt.

²⁶ Bergmann/Schumacher, Kommunalhaftung, Rn. 2305; Rotermund, Haftungsrecht in der kommunalen Praxis, Rn. 609.

²⁷ Hitzig, Selbstversicherung, S. 55.

²⁸ Taupitz, VersR 1983, 100, 101; Koch/Weiss in Gablers Versicherungslexikon, Stichwort „Selbstversicherung“.

²⁹ Ebenso Dreher in FS Baumann, S. 21, 22 f.; Grosse, ZVersWiss 1933, 123, 130, 135.

³⁰ Hitzig, Selbstversicherung, S. 56.

Eigendeckung die Tragung eines Bedarfs bzw. Schadens aus eigenen Mitteln nicht an versicherungstechnischen Grundsätzen ausgerichtet.³¹ Die organisierte Form der Eigendeckung hat daher neben dem reinen Sparprozess mit der echten Versicherung in der Regel bestenfalls die Absicht des Ausgleichs zufälligen Vermögens- bzw. Einkommensbedarfs gemeinsam. Den Begriff Selbstversicherung auch auf die Eigendeckung – also einen Zustand der gewollten Versicherungslosigkeit – zu erstrecken ist daher abzulehnen, da auch die Selbstversicherung voraussetzt, dass zumindest funktional Versicherung vorliegt.³² Zu bemerken ist jedoch, dass eine klare Grenzziehung zwischen Eigendeckung und Selbstversicherung³³ im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann.³⁴

cc) Selbstversicherung

Liegen also weder Nichtversicherung noch Eigendeckung eines Risikoträger vor, kann dieser eine Absicherung seines Risikos auch im Wege der Selbstversicherung erreichen. Selbstversicherung wiederum wird in der Literatur als Oberbegriff für die interne und die externe Selbstversicherung verwendet.³⁵

(1) Interne Selbstversicherung

Wird eine an versicherungstechnischen Grundsätzen ausgerichtete Risikoabsicherung durch den betreffenden Risikoträger selbst vorgenommen, handelt es sich um die interne Selbstversicherung.³⁶ Dabei kann die interne Selbstversicherung entweder innerhalb des jeweiligen Unternehmens [bzw. Risikoträgers] von einer betriebsinternen Abteilung durchgeführt werden oder innerhalb eines Konzerns etwa durch eine zusammengefasste Verwaltung.³⁷ Es ist an-

³¹ *Dreher* in FS Baumann, S. 21, 22.

³² Vgl. *Grosse*, ZVersWiss 1933, 123, 134.

³³ Zumindest die Grenzziehung zur internen Selbstversicherung.

³⁴ *Hitzig*, Selbstversicherung, S. 48 ist sogar der Ansicht, dass eine „Wesensbestimmung“ der Selbstversicherung schon aus Gründen der Wissenschaftslogik nicht gelingen könne.

³⁵ Vgl. *Hitzig*, Selbstversicherung, S. 75; *Winter*, Versicherungsaufsichtrecht, S. 168 ff.; *Müller* in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781; *Dreher* in FS Baumann, S. 21, 22; *Präve* in Prölss, VAG, § 1 Rn. 46. Die theoretisch denkbaren und empirisch vorhandenen Varianten der Selbstversicherung sind dabei so zahlreich und verschieden zugleich, dass es hier bei der Systematisierung anhand dieser beiden Kriterien bleiben soll.

³⁶ *Dreher* in FS Baumann, S. 21, 22; *Müller* in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781.

³⁷ *Präve* in Prölss, VAG, § 1 Rn. 46.

erkannt, dass die interne Selbstversicherung keine Versicherung im Rechtssinne darstellt. Teilweise wird darauf abgestellt, dass ihr die vertragliche Grundlage fehle³⁸ bzw., dass das für den Versicherungsbegriff konstitutive Merkmal des Rechtsanspruchs nicht erfüllt sei.³⁹ Dennoch ist es gerechtfertigt in diesem Zusammenhang von Versicherung zu sprechen, weil wie bei der Versicherung im Rechtssinne die Risikotragung durch Zusammenfassung vieler ausgleichsfähiger Einzelwagnisse⁴⁰ (aber nur eines Wirtschaftssubjektes) ermöglicht werden soll.

Teilweise wird vertreten, dass der internen Selbstversicherung zwar die gleichen Wirkungen zukommen können, wie einer normalen Versicherung, sie aber dennoch keine Versicherung darstelle, da es an einer Gefahrengemeinschaft fehle.⁴¹ Eine Gefahrengemeinschaft könnten nur verschiedene Wirtschaftssubjekte bilden, nicht aber einzelne Gegenstände, die demselben Wirtschaftssubjekt zugehören.⁴² Die interne Selbstversicherung habe demnach nicht die Rechtsnatur eines Versicherungsvertrags und sei auch nicht Versicherung im Rechtssinne, sie sei jedoch an den dafür geltenden Grundsätzen auszurichten.⁴³

(2) Externe Selbstversicherung

Die interne Selbstversicherung steht im Gegensatz zur externen Selbstversicherung, bei der die Risikoabsicherung durch einen selbständigen Dritten als so genanntes „Versicherungsersatzunternehmen“⁴⁴ oder Selbstversicherungsunternehmen oder im Wege des gegenseitigen Risikoausgleichs mehrerer Risikoträger auf Grund sternförmiger Ausgleichszusagen vorgenommen wird.⁴⁵ Bei der externen Selbstversicherung erfolgt somit ein Risikotransfer auf ein

³⁸ Müller in HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 781; Präve in Prölss, VAG, § 1 Rn. 46.

³⁹ Dreher in FS Baumann, S. 21, 26.

⁴⁰ Z.B. die Fahrzeugflotte eines Konzerns.

⁴¹ Manes, Versicherungslexikon, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1429.

⁴² Manes, Versicherungslexikon, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1429.

⁴³ Dreher in FS Baumann, S. 21, 27. Inwieweit die interne Selbstversicherung der Versicherungsaufsicht unterliegt, vgl. ders. in FS Baumann, S. 21, 28 - 45.

⁴⁴ Grosse, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stichwort „Selbstversicherung“, S. 219; Ma+nes, Versicherungslexikon, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1428, 1430.

⁴⁵ Dreher in FS Baumann, S. 21, 22.

eigens für diesen Zweck gegründetes, rechtlich selbstständiges Unternehmen.⁴⁶ Bei der Beschreibung des Begriffs externe Selbstversicherung erkennt man leicht, dass sich die Grenze zur Fremdversicherung fließend darstellt und sich die Frage nach Abgrenzungskriterien stellt. Die Frage, ob Selbst- oder Fremdversicherung vorliegt, ist regelmäßig dann entscheidend, wenn es darum geht, ob das Versicherungsunternehmen der Versicherungsaufsicht gemäß § 1 Abs. 1 VAG unterliegt. Während die Selbstversicherung nach dem nationalen Aufsichtsrecht regelmäßig aufsichtsfrei ist,⁴⁷ unterliegt die Fremdversicherung grundsätzlich dem Versicherungsaufsichtsrecht. Die Aufsichtsbehörden erkennen demnach Selbstversicherungsunternehmen als solche nur dann an, wenn sich ein fest geschlossener kleiner Kreis von Unternehmen oder Unternehmern, die miteinander in engen wirtschaftlichen Beziehungen stehen, einer juristisch festen Unternehmung, deren Aktien oder Geschäftsanteile in diesem Kreise gehalten werden, bedient, um Verluste oder Schäden zu decken.⁴⁸

Die Aufsichtspraxis stellt für die Selbstversicherung daher darauf ab, ob zwischen den beteiligten Versicherungsnehmern schon vor und außerhalb der gemeinsam gegründeten Versicherungseinrichtung eine Interessengemeinschaft bestand.⁴⁹ Die gebildete Selbstversicherung muss eine Folge der Interessengemeinschaft sein.⁵⁰ Denn wie schon aus dem Begriff „Selbstversicherung“ hervorgeht, muss es sich um einen schon aus anderen Gründen geschlossenen Kreis handeln. Ansonsten wäre jede Versicherungseinrichtung, die nur ihren Mitgliedern Versicherungsschutz bietet – wie etwa der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit – eine Selbstversicherungsunternehmung.⁵¹

⁴⁶ Präve in Prölss, VAG, § 1 Rn. 46.

⁴⁷ Das VAG selbst enthält keine Bestimmung darüber, ob und wann die „Selbstversicherung“ von der Versicherungsaufsicht befreit ist. Die Aufsichtsfreiheit folgt vielmehr daraus, dass die so genannten Selbstversicherungsunternehmen häufig auf Grund ihrer beschränkten Geschäftstätigkeit keine Versicherungsgeschäfte betreiben. Vgl. auch *Bronisch* in Finke, HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1889. Vgl. zu dem Merkmal „Betrieb von Versicherungsgeschäften“, das für den aufsichtrechtlichen Versicherungsbegriff erforderlich ist, S. 190 ff.

⁴⁸ Vgl. VerRAA 1905, Anh. 86; 1907, Anh. 83; 1910, 187; 1913, 115; 1923, 43; 1937, 40; vgl. dazu auch *Bronisch* in Finke, HdV, Stichwort „Selbstversicherung“, Sp. 1889.

⁴⁹ VerRAA 1908, 148; 1909, 192; 1923, 43; 1930, 154; *Berliner/Fromm*, VAG, § 1 Anm. 4b.

⁵⁰ VerRAA 1908, 148; 1923, 43.

⁵¹ So zu Recht *Knott*, Die kommunalen Haftpflichtschadenausgleiche, S. 75.