

Die
öffentlich-rechtliche Regelung
des
Privatversicherungswesens
in Deutschland

unter Berücksichtigung des deutschen
»Entwurfes eines Gesetzes über die privaten Versicherungs-Unternehmungen«

von

Paul Hager,

Doktor der Staatswissenschaften und der Rechte,
Gerichtsassessor in Breslau.



Berlin.
Druck und Verlag von Georg Reimer.
1900.

Inhalt.

	Seite
§ 1. Überblick über das Versicherungswesen	I
§ 2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Versicherungswesens . .	11
§ 3. Statistisches über das Versicherungswesen	17
§ 4. Gegenwärtiger Rechtszustand in Deutschland	20
§ 5. Ausländische Gesetzgebung	26
§ 6. Allgemeines über die Aufgaben des Staates gegenüber dem Ver- sicherungswesen	35
§ 7. Umfang der Staatsaufsicht	50
§ 8. Wirkungskreis eines Reichsversicherungsgesetzes	55
§ 9. Konzessionierung und Beaufsichtigung	67
§ 10. Behandlung ausländischer Versicherungsanstalten	80
§ 11. Die öffentlichen Abgaben der Versicherungsanstalten	84
§ 12. Der Entwurf	92

§ 1.

Überblick über das Versicherungswesen.

Die Sachgüter wie das Leben der Menschen sind den mannigfachsten Gefahren sowohl der Vernichtung, wie der Beschädigung ausgesetzt und zwar Gefahren, welche zum grossen Teile unabhängig sind von der Willkür und dem Thun der Menschen. Allerdings können letztere sich teilweise hiergegen schützen. Aber auch die sinnreichsten Vorkehrungen, auch die peinlichste Sorgfalt in der »Meidung«¹⁾ gefahrdrohender Ereignisse und in der »Unterdrückung«¹⁾ ausgebrochener Gefahren vermag die Zerstörung oder Verletzung der Sachgüter oder Menschenleben nicht zu verhindern. Hier greift teilweise die Versicherung ein. Freilich kann sie nicht bei allen Zu- und Unfällen Hilfe bringen. Aber immerhin wird durch sie in zahlreichen Fällen eine Verteilung von Schäden auf eine grosse Anzahl von Personen herbeigeführt, welche zwar alle von derselben Gefahr bedroht sind, aber in Wirklichkeit nur in kleiner Anzahl von dieser betroffen werden.

I. Will man das weitverzweigte Versicherungsgebiet einteilen, so muss man zunächst ausscheiden die auf Grund der Arbeiterversicherungsgesetze geschaffene Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung, die auf berggesetzlichen Vorschriften bestehenden Knappschaftskassen, und ähnliche auf reichs- oder landesgesetzlichen Normen gegründete Unterstützungskassen, wie eingeschriebene Hilfskassen, Innungskassen und dergl. Für die

¹⁾ cfr. hierüber: Herrmann, Die Theorie der Versicherung vom wirtschaftlichen Standpunkte, Graz 1869.

genannten Veranstaltungen besteht — im Gegensatz zu dem sonstigen Versicherungswesen — bereits eine feste gesetzliche Regelung; bei ihnen giebt es meist keine Vertragsfreiheit, sie beruhen überwiegend auf Zwang, sie haben mehr oder weniger nur den Namen von Versicherungsanstalten, sind geschaffen aus Fürsorge für die arbeitenden Klassen, tragen daher auch mehr den Charakter einer öffentlichen Unterstützung wie einer wirklichen Versicherung und sind auch endlich nicht aufgebaut auf eigentlich versicherungs-technischen Bestimmungen.

Sieht man, was bei dieser Abhandlung geschehen soll¹⁾, von diesen sogenannten Versicherungen ab, so kann man die einzelnen Versicherungszweige wie folgt einteilen²⁾:

A. Sachversicherung gegen Beschädigung durch elementare Ereignisse oder Handlungen der Menschen. Hierher gehören vor allem:

- a) Feuerversicherung (besonders Mobiliar und Immobilienversicherung),
- b) Transportversicherung (besonders Seeverversicherung von Schiff und Ladung und Landtransportversicherung auf Flüssen, Landseen, Eisenbahnen und dergl.),
- c) Hagelschadenversicherung,
- d) Viehversicherung,
- e) Gas- und Wasserleitungsversicherung³⁾.

B. Vermögenswert-Versicherung gegen Verluste, »welche unabhängig von Zerstörung oder Beschädigung der Substanz einer Sache eintreten«. Hier sind die wichtigsten Gruppen:

- a) Hypothekenversicherung, um den Hypothekengläubiger gegen Verluste an Kapital und Zins, besonders bei Zwangsversteigerungen, zu schützen,

¹⁾ Auch der deutsche Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmen scheidet diese Versicherungen aus, cfr. daselbst §§ 1 und 114.

²⁾ Die folgende Einteilung ist die im allgemeinen übliche und schliesst sich vorwiegend an diejenige Wagners an (in Schoenbergs Handbuch der politischen Ökonomie II. Bd. 2 Halbbd. 4 Aufl. Tübingen 1898. S. 361 ff.).

³⁾ Andere hierher gehörige aber weniger oder noch gar nicht entwickelte Versicherungszweige sind: Versicherung gegen Überschwemmung, Sturm, Erdbeben, Bergsturz, gegen die nachteiligen Folgen von militärischen Operationen, Unruhen, weiterhin gegen die von Tieren angerichteten Verheerungen (Insekten-Mäusefrass, Heuschrecken, Trichinen, Finnen u. dergl.).

- b) Kursversicherung von Wertpapieren, welche über dem Auslosungsbetrag stehen, gegen Verluste bei der Auslosung,
- c) Kreditversicherung gegen Verluste an schlechten Forderungen,
- d) Versicherung gegen Nachteile aus Diebstahl, Raub, Betrug,
- e) Haftpflichtversicherung gegen Verluste, welche einen Beamten, Rechtsanwalt oder dergl. infolge civilrechtlicher Haftbarkeit aus Versehen u. s. w. treffen.

C. Die Lebens- oder Personenversicherung in den mannigfachsten Gestaltungen und Abzweigungen (Versicherung auf den Todes-, auf den Erlebens-Fall, abgekürzte Lebensversicherung; Kapital-, Renten-Versicherung; Kranken-, Unfall-, Invaliditäts-, Alters-, Witwen- und Waisen-, Aussteuer-, Militärdienst-Versicherung).

D. Rückversicherung, d. h. die Versicherung der Versicherer hinsichtlich der in Versicherung genommenen Risikos unter einander (Rückversicherung auf Gegenseitigkeit) oder bei anderen (selbständige Rückversicherung).

II. Die Geschichte¹⁾ des Assekuranzwesens ist erst neueren Datums, zumal wenn man dabei vornehmlich die deutschen Verhältnisse ins Auge fasst. Die ersten Spuren einer wirklichen Versicherung finden sich im 12. Jahrhundert in Island, wo sich Gruppen von Bürgern bildeten zwecks gemeinschaftlicher Tragung der Verluste, die dem einzelnen aus Bränden oder aus Viehsterben erwuchsen.

Abgesehen hiervon ist die Seeversicherung der früheste Zweig nicht allein der Transport-, sondern der gesamten Versicherung. Die Seeversicherung geht in ihren Anfängen, welche sich in Flandern und Portugal finden, bis ins 13. Jahrhundert zurück, verbreitete sich rasch im romanischen Südeuropa und fand bald bei allen Staaten und Städten Eingang, die sich am Welthandel beteiligten. Besondere Bedeutung erlangte sie in England und in Deutschland vor allem in Hamburg.

¹⁾ cfr. hierüber unter anderm: Ehrenberg, Versicherungsrecht, Leipzig 1893, § 3; Brämer, Das Versicherungswesen, Leipzig 1894, in den einzelnen Abschnitten; der Artikel »Versicherungswesen« im Handwörterbuch der Staatswissenschaften und im Wörterbuch der Volkswirtschaft.

Die übrigen Assekuranzzweige entwickelten sich, ausser jenen unbedeutenden Anfängen in Island, erst weit später als die Seeversicherung, und erfüllten vornehmlich die Aufgaben der Feuer- und der Viehversicherung in früherer Zeit die Gilden, Genossenschaften, welche für die verschiedensten Bedürfnisse ihrer Mitglieder Sorge trugen und in ihren Kreis auch die Unterstützung bei Brand- und Viehschäden aufnahmen. Vornehmlich erst im 17. Jahrhundert finden wir in Deutschland kleinere, auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit aufgebaute Lokalanstalten.

Die Feuerversicherung gewann erst mit dem Ende des 17. und am Anfange des 18. Jahrhunderts grössere Ausdehnung, nachdem 1677 in Hamburg die erste staatliche Feuerkasse gegründet worden war. Die so entstehenden Anstalten waren zumeist Landesanstalten oder trugen wenigstens ständischen oder städtischen Charakter. Bei ihnen fand Mobiliarversicherung nicht statt, hierfür bildeten sich kleine Verbände von Berufsgenossen, wie von Geistlichen und Lehrern. Allgemeine Privat-Feuerversicherungsanstalten gab es im 18. Jahrhundert nur ganz vereinzelt. Das private Feuerversicherungswesen beginnt in Deutschland eigentlich erst 1821, in welchem Jahre die »Feuerversicherungsbank für Deutschland« in Gotha gegründet wurde. Von nun an wetteifern die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten, die sogenannten Sozietäten mit den privaten, die sich besonders in der Form der Aktiengesellschaften rasch entwickelten. Gegenwärtig verfügen fast alle deutschen Bundesstaaten über öffentliche Feuerversicherungsinstitute, und diese sind in Bezug auf die Versicherung von Immobilien teilweise mit Monopol-, teilweise mit Zwangsrechten ausgestattet. Der privaten Thätigkeit bleibt daher vorwiegend nur die Mobiliarversicherung überlassen¹⁾).

¹⁾ Die Sozietäten genossen häufig gegenüber den privaten Assekuranzinstituten gewisse Vorteile, so besonders: Vorrechte im Konkurse, das Exekutionsrecht hinsichtlich der Versicherungsbeiträge, Stempel- und Sportelfreiheit, Verwaltung durch öffentliche Beamte oder wenigstens Mitbenutzung der letzteren (cfr. Hülsen und Brämer im 4. Ergänzungsheft der Zeitschrift des Kgl. Pr. Stat. Bureaus 1874 S. 23).

²⁾ Zwischen den Sozietäten und den Privat-Versicherungsanstalten, besonders den Aktiengesellschaften, besteht ein ziemlich gespanntes Verhältnis.

Die Anfänge unserer heutigen Viehversicherung finden sich, wie bereits erwähnt wurde, in dem Gildewesen des Mittelalters. Bei den sogenannten »Kuhgilden«, »Kuhluden« erklärten sich die Viehbesitzer für Verluste solidarisch haftbar. Trat dann ein solcher ein, so wurde zur Aufbringung der Entschädigung ein Beitrag erhoben. Die erste derartige Kuhgilde soll 1798 in Holstein errichtet worden sein. Solche Kuhgilden bestehen noch heute in grosser Anzahl, wie überhaupt auch jetzt noch die Viehversicherung vorwiegend durch kleinere eng begrenzte Vereine geschieht. Im übrigen aber nahm die Viehversicherung infolge starken Eingriffes des Staates einen etwas anderen geschichtlichen Verlauf als die übrigen Versicherungen, was in der Eigentümlichkeit dieses Versicherungszweiges begründet ist. Der Tod des Viehes kann eintreten infolge von Viehseuchen, die unter Umständen die Viehstände ganzer Gegenden hinwegraffen können, oder aber durch Abnutzung und nichtseuchenartige Krankheiten. Es liegt auf der Hand, dass der Staat ein erhebliches Interesse daran hat, das Auftreten von Viehseuchen zu verhindern, um einer eventuellen Verarmung ganzer Länderstriche vorzubeugen. Das Deutsche Reich¹⁾ hat denn auch eine Art von Zwangsversicherung auf Gegenseitigkeit für Seuchengefahr geschaffen, um diese durch energische Bestimmungen zu vermindern und möglichst im Keime zu ersticken. Durchseuchte Örtlichkeiten werden vom Verkehr abgeschlossen, seuchenverdächtige Tiere werden getötet, wofür den Viehbesitzern Entschädigungen geleistet werden.

Der Privatviehversicherung ist daher ein eng begrenztes

Die (in vorstehender Anmerkung wiedergegebenen) sogen. »Privilegien« sind seit jeher Gegenstand heftigster Angriffe seitens der Privatanstalten. Die Interessen der letzteren vertritt in dieser Hinsicht vornehmlich die gesamte nicht unbedeutende Versicherungspresse, sowie Ehrenzweigs gutes Assekuranzjahrbuch, diejenigen der Sozietäten das Organ des »Verbandes öffentlicher Feuerversicherungsanstalten«, die Merseburger »Mitteilungen«. In den letzten Jahren war das gegenseitige Verhältnis zwar etwas besser geworden. Der Streit ist aber jetzt von neuem dadurch entfacht worden, dass der Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen alle unter staatlicher oder kommunaler Verwaltung oder Leitung stehenden Anstalten ausscheidet, worüber die privaten Versicherungsinstitute sehr ungehalten sind.

¹⁾ cfr. Norddeutsches Bundesgesetz vom 7. April 1869 und die Reichsgesetze vom 23. Juni 1880 und 1. Mai 1894.

Feld gezogen. Aber auch in dieses hat der Staat, man kann wohl sagen zweckmässiger Weise teilweise eingegriffen, so in Bayern und Württemberg¹⁾).

Zwecks Versicherung des Hagelschadens machte man um die Mitte des vorigen Jahrhunderts zwar mehrfach Versuche zur Gründung von Wetterkassen oder Erntessekuranzanstalten, allein sie beschränkten sich nur auf kleine Kreise und waren nur von kurzer Dauer. Die ersten wirklichen Hagelversicherungsanstalten wurden Ende des 18. Jahrhunderts errichtet. Aber auch jetzt noch blieb dieser Assekuranzzweig sehr zurück, da mehrere Gründungsversuche solcher Anstalten missglückten; erst in den Jahren 1822, 1823 und 1829 erfolgten besser fundierte Gründungen. Nunmehr fand bald die Gründung zahlreicher Anstalten statt. In Bayern wurde durch Gesetz vom 13. Februar 1884 eine staatliche Hagelversicherungsanstalt ins Leben gerufen, welche gut gedeiht.

Die Anfänge der Lebensversicherung sind in Organisationen von Berufsgenossen zu sehen, wie in Begräbnis- und Witwenkassen, welche bereits die Zünfte des Mittelalters kannten. Hiervon abgesehen bildete sich ein Zweig der Lebensversicherung am frühesten aus, welchem allerdings ein gewisser

¹⁾ Für die Zwecke der Viehversicherung sind die kleinen Vereine besonders wertvoll, da sonst eine Kontrolle kaum möglich ist und andernfalls der Tod von Tieren leicht durch mangelhafte Pflege, ja durch Absicht herbeigeführt werden kann, ohne dass dies nachweisbar wäre. Auch ist es schwierig, die Identität des gestorbenen mit dem versicherten Tiere festzustellen. Andererseits aber sind bei ausserordentlichem Viehsterben solche kleine Vereine oft nicht leistungsfähig. Sie haben sich daher häufig zu gegenseitigen Rückversicherungsverbänden zusammengeschlossen. In Baden und Bayern hat der Staat zwecks Durchführung solcher Verbände im Wege der Gesetzgebung eingegriffen. In Baden trägt nach dem Gesetze vom 26. Juni 1890 der Ortsverein $\frac{1}{4}$, der Verband $\frac{3}{4}$ des Risikos. In Bayern ist durch Gesetz vom 11. Mai 1896 eine Landesviehversicherung unter staatlicher Leitung ins Leben gerufen worden, hier trägt der Ortsverein und die Landesanstalt je $\frac{1}{2}$ des Risikos. In beiden Ländern wurde den Anstalten staatlicherseits mit 200 000 bzw. 500 000 M. zu Hilfe gekommen und geniessen sie auch sonst Erleichterungen. Bayern giebt zudem seiner Anstalt jährlich 40 000 M. Staatszuschuss. Die bayrische Landesviehversicherungsanstalt hat sich sehr rasch entwickelt; im Juli 1898 waren ihr bereits 997 Ortsviehversicherungsvereine beigetreten, die 214 864 Stück Vieh im Werte von 43 341 735 M. versichert hatten (cfr. Ehrenzweig, Assekuranzjahrbuch 20. Jahrgang T. III S. 269).

glücksspielartiger Charakter nicht abgeht, die Tontinen. Im übrigen entwickelten sich wirkliche Lebensversicherungsanstalten zuerst in England mit der Gründung der »The Amicable« 1706 und der »Equitable« 1765. Es währte jedoch volle 100 Jahre, bis das englische Vorbild in Deutschland Nachahmung fand. Nach einigen missglückten Versuchen im Anfang des 19. Jahrhunderts wurde 1828 in Lübeck die »Deutsche Lebensversicherungsgesellschaft« und 1829 die »Lebensversicherungsbank für Deutschland« zu Gotha errichtet.

Alle übrigen Versicherungszweige sind erst Gebilde der neueren und neusten Zeit und kann man von einer eigentlichen Geschichte derselben noch nicht sprechen.

III. Was die **Betriebsformen** anlangt, in welchen die Versicherung betrieben wird, so muss man vorwiegend zwei Arten unterscheiden.

Die einen Assekuranz-Institute betreiben die Versicherung als Gewerbe, also zu dem Zwecke, Gewinn zu erzielen. Der Versicherer erhält als Äquivalent für die Übernahme der Gefahr eine feste Prämie. Die Form solcher Versicherungsanstalten ist meistens die von Aktien-Gesellschaften.

Dieser Betriebsform stehen gegenüber die Assekuranz-Institute auf Gegenseitigkeit. Es ist dies eine dem Versicherungswesen eigentümliche Gesellschaftsform, auf welcher auch fast alle öffentlichen Assekuranz-Anstalten aufgebaut sind. An Stelle der festen Prämien sind hier Beiträge von unbestimmter Höhe zu leisten; diese müssen sämtliche Schäden decken, welche während einer Rechnungsperiode die Mitglieder der Gesellschaft treffen, wozu dann noch die Verwaltungskosten treten. Für diese Gesellschaftsform fehlen zur Zeit in Deutschland fast durchweg feste gesetzliche Normen¹⁾. Ihre Rechtsverhältnisse ordnen sich gegenwärtig nach den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts über Korporationen und Gesellschaften. Die Rechte von juristischen Personen besitzen

¹⁾ Nur im Königreich Sachsen enthält das Gesetz betreffend die juristischen Personen vom 15. Juni 1868 einzelne Bestimmungen für die Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit, ebenso finden sich solche in Elsass-Lothringen (cfr. Gesetz vom 24. Juli 1867 in Verbindung mit Ausführungsverordnung vom 22. Januar 1868).

sie nur, wenn sie ihnen besonders verliehen worden sind, was nur bei einem Teile der Gesellschaften der Fall ist¹⁾).

Bei den Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit sind zwar nicht nach der juristischen, wohl aber nach der praktischen Seite hin zwei Arten zu trennen. Einmal die kleinen Gesellschaften, deren Geschäftsbetrieb sich in engen Grenzen bewegt, und deren Mitglieder meistens in näheren nachbarlichen oder beruflichen Beziehungen stehen (Kranken-, Sterbe-, Begräbnis-, Witwen-Kassen von Standesgenossen, Viehladen, Kuhgilden u. s. w.), und dann die grösseren, deren Geschäftsbetrieb sich über weite Gebiete erstreckt, und deren Mitglieder sich auf die verschiedensten Stände verteilen. Die Zahl der kleineren Versicherungsanstalten ist in Deutschland eine sehr bedeutende.

Für die Gegenseitigkeitsanstalten ist es eine wichtige Frage, wie man für sie eine zweckmässige Vertretung der Versicherten finden soll, welche ja auch gleichzeitig die Versicherungs-Unternehmer sind. Bei kleinen örtlichen Vereinen ist die Sache einfach; hier bildet eine Generalversammlung der Mitglieder die natürliche und dabei sehr verständige Vertretung. Für die grossen Vereine hingegen ist die Frage schwierig, und es ist auch bisher noch nicht gelungen, sie in befriedigender Weise zu beantworten. Bei den grossen Gesellschaften, deren Mitglieder über ein ganzes Land, ja einen Erdteil zerstreut sind, wird zu einer Generalversammlung immer nur ein kleiner Bruchteil erscheinen. Es werden meist nur diejenigen kommen, welche in der Nähe des Ortes wohnen, wo die Generalversammlung abgehalten wird, und auch aus diesen eine nur einigermassen ansehnliche Versammlung zustande zu bringen, wird oft nicht leicht sein. Auch eine schriftliche Abstimmung

¹⁾ Durch die Vorschrift des § 50 der Civilprozessordnung in der Fassung des Gesetzes vom 17. Mai 1898 in Verbindung mit den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über Vereine wurden die preussischen Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit, soweit ihnen nicht durch besondere Verleihung die Rechte der juristischen Persönlichkeit beigelegt sind, der ihnen nach der bisherigen Gerichtspraxis zustehenden aktiven Parteilichkeit verlustig gegangen sein. Mit Rücksicht auf die hieraus den Gesellschaften erwachsenden Gefahren sind durch königlichen Erlass vom 27. Dezember 1899 sämtlichen in Preussen bestehenden landespolizeilich genehmigten Versicherungsgesellschaften die Rechte juristischer Personen verliehen worden.

bei einem grossen Gegenseitigkeitsverein ist sehr umständlich. Man vergegenwärtige sich, was es bedeutet, 50—100000 Personen zu einer Stimmabgabe aufzufordern und die eingehenden Stimmen, mag dies auch nur ein kleiner Prozentsatz sein, zu sichten und auf ihre Giltigkeit zu prüfen.

Neben diesen zwei vornehmlich in Betracht kommenden Unternehmungsformen des Versicherungswesens wird dieses noch durch eingetragene Genossenschaften, durch Einzel-Personen und auch durch die verschiedenen Arten der Handelsgesellschaften und sonstigen Gesellschaftsformen des bürgerlichen Rechts betrieben. Jedoch sind diese Betriebsformen seltener und finden sich, abgesehen von der Vieh- und Transportversicherung, nur bei den volkswirtschaftlich minder wichtigen Versicherungszweigen. Einzel-Personen als Versicherungs-Unternehmer treten überhaupt nur bei der Transport-, Kurs- und Kredit-Versicherung auf.

IV. Werfen wir endlich noch einen Blick auf das **Versicherungsrecht**, d. h. also auf die Rechtsnormen, welche das Versicherungswesen regeln, so haben wir Privatrecht und öffentliches Recht zu trennen. Das erstere regelt die Beziehungen, die zwischen dem Versicherten und dem Versicherer bestehen, und welche sich vornehmlich in dem Rechtsgeschäft ausprägen, welches diese beiden mit einander abschliessen, in dem Versicherungsvertrage. Das öffentliche Versicherungsrecht beschäftigt sich, abgesehen von Steuerfragen, vornehmlich mit der Zulassung, Beaufsichtigung, Auflösung und dem Betriebe der Versicherungsanstalten, sowie mit den Formen, in welchen solche statthaft sind, endlich in Verbindung hiermit mit zahlreichen gewerbe- und wirtschaftspolizeilichen Fragen.

Die privatrechtliche Seite des Versicherungswesens soll in dieser Abhandlung unerörtert bleiben¹⁾, vielmehr soll hier nur

¹⁾ Auch der deutsche Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen beschränkt sich auf die öffentlich-rechtliche Seite des Assekuranzwesens und »behält« — so heisst es in den Erläuterungen zum Entwurfe (S. 34) — »die dem bürgerlichen Recht anheimfallende Ordnung des Rechts des Versicherungsvertrages einem besonderen Gesetze vor. Nur ausnahmsweise werden auch privatrechtliche Verhältnisse berührt«. — Man wird sich mit dieser Trennung um so mehr einverstanden erklären können, als es überhaupt kaum möglich sein dürfte, die gewerbe- und wirtschaftspolizeilichen

geprüft werden, in welcher Weise die öffentlich-rechtliche Seite des Versicherungswesens in Deutschland am zweckmässigsten zu gestalten sei. Von vielen Seiten wird eine Verstaatlichung des gesamten Versicherungswesens oder wenigstens wichtiger Zweige desselben gefordert. Auch hierauf soll hier nicht eingegangen werden. Nachdem einmal unter dem 26. November 1898 der »Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen« veröffentlicht worden ist und hierdurch die Reichsregierung zu erkennen gegeben hat, dass sie das Versicherungswesen nicht verstaatlichen will, erhebt sich für die Gegner wie für die Anhänger der Verstaatlichungs-Idee gleichmässig die Frage: Wenn das Versicherungswesen nicht verstaatlicht wird, wie ist es dann am zweckmässigsten zu regeln? Hat der Entwurf das Richtige getroffen? Wo ist er reformbedürftig?

Die Ansichten darüber, welche Aufgaben der Staat dem Assekuranzwesen gegenüber hat, sind sehr geteilt. Muss das Versicherungswesen, wie der Gewerbebetrieb vollständig frei sich entfalten können, oder muss die Staatsgewalt in dasselbe eingreifen? Und wenn man letzteres bejaht: Genügt es, wenn der Gesetzgeber den Assekuranzgesellschaften bestimmte Veröffentlichungen vorschreibt (Publizitätssystem), oder müssen, ähnlich wie bei den Aktien-Gesellschaften, gewisse äussere Erfordernisse vorgeschrieben werden, unter welchen Assekuranz-Gesellschaften entstehen und bestehen können (Normativsystem), oder muss endlich der Staat das Versicherungswesen dauernd überwachen (Betriebsüberwachungssystem) und als Ausfluss der Überwachung auch die Gründung neuer Gesellschaften genehmigen (Konzessionssystem)? Diese Fragen wird man für verschiedene Zeiten und Völker, für verschiedene Kulturstufen, ja für verschiedene Versicherungszweige verschieden beantworten können. Um aber beurteilen zu können, welches der genannten Systeme, oder ob etwa ein »gemischtes« System an der Wende des 19. Jahrhunderts für das Deutsche Reich das empfehlens-

Fragen mit den privatrechtlichen in einem Gesetze vernünftig zu ordnen. Übrigens sind der ganze Abschnitt III (Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit) sowie auch verschiedene Einzelschriften des Entwurfs privatrechtlicher Natur.

werteste sei, muss man sich zunächst die volkswirtschaftliche Bedeutung des Versicherungswesens (§ 2) und dann den von diesem bisher in Deutschland gewonnenen Umfang (§ 3) klar machen; denn es liegt auf der Hand, dass die Aufgaben des Staates einem volkswirtschaftlich bedeutungsvollen und im Lande stark verbreiteten Zweige gegenüber andere sind, als einem solchen, der volkswirtschaftlich minder wichtig und der auch weniger entwickelt ist. Man muss sich weiter vor Augen führen, wie gegenwärtig in öffentlich-rechtlicher Hinsicht das Versicherungswesen geordnet ist (§ 4); denn die Gesetzgebung kann die historische Entwicklung eines Zweiges, den sie regeln will, nicht ausser acht lassen.

Ausserdem wird man auch auf die entsprechende Gesetzgebung der anderen Kulturländer einen Blick werfen müssen (§ 5); denn wenn auch ein deutsches Gesetz dem Charakter und den Erfahrungen unseres Volkes entsprechen muss, so kann man auch aus den Erfahrungen des Auslandes mancherlei lernen.

Alles dieses soll daher in den folgenden Paragraphen besprochen werden. Erst dann soll an die Frage herangetreten werden: Wie ist zur Zeit das Assekuranzwesen in Deutschland am zweckmässigsten zu regeln? Schliesslich soll dann der jüngst veröffentlichte deutsche Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungs-Unternehmungen einer Besprechung und Kritik unterzogen werden.

§ 2.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Versicherungswesens.¹⁾

Die Versicherung trägt zunächst sehr zur Verminderung des Armenwesens bei. Auch wenn das Assekuranzwesen sich noch so sehr ausdehnen würde, so bliebe der öffentlichen und der privaten Unterstützung und Wohlthätigkeit für gewisse

¹⁾ Saski, Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Versicherungswesens, Leipzig 1869; Makowizka in Bluntschlis Handwörterbuch, Bd. 11, Zürich 1870; Elster, Lebensversicherung in Deutschland, Halle 1880; Emminghaus im Artikel »Versicherungswesen« im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6 S. 462; Brämer l. c. S. 6 ff.; Wagner l. c. S. 376 ff., v. Heckel im Wörterbuch der Volkswirtschaft Bd. 2 S. 789.