

Aufgaben der Gesetzgebung

im Gebiete der

Feuerversicherung.

Von

Dr. jur. Julius Hopf,

Bevollmächtigtem der Feuerversicherungsbank für Deutschland zu Gotha.

Berlin.

Druck und Verlag von G. Reimer.

1880.

Inhaltsübersicht.

	Seite
1. Vorbemerkungen	1
2. Das Bedürfniß der Rechtseinheit	8
3. Verstaatlichung und öffentlicher Betrieb	25
4. Das Unternehmen	46
5. Die Geschäftsführung	60
6. Uebersicherung und Polizeicontrolle	74
7. Die Centralstelle	98
8. Die Besteuerung	102

1. Vorbemerkungen.

Die Forderung, für das deutsche Versicherungswesen die äußere Grundlage eines einheitlichen Rechts zu schaffen, reicht zurück in eine Zeit, in welcher die politische Verfassung unseres Gesamtwaterlandes noch einer gesetzgebenden Gewalt entbehrte und die Aussicht, den Bundestag oder auch nur eine Mehrzahl von Einzelregierungen für einen derartigen Gedanken zu erwärmen, von vornherein außer dem Bereich aller Wahrscheinlichkeit lag. War doch schon bei Abfassung des deutschen Handelsgesetzbuchs die Einbeziehung des materiellen Versicherungsrechts — mit Ausnahme der Seeverversicherung — gescheitert. Noch weit entschiedenerem Widerspruch aber würde unter den damaligen Umständen unzweifelhaft der Versuch begegnet sein, auch die gewerbe- oder verwaltungsrechtliche Seite des Gegenstandes durch ein gemeinsames Gesetzeswerk zu regeln. Wenn bei solcher Ungunst der Verhältnisse gleichwohl die auf jenes Ziel gerichteten Wünsche zu Anfang der sechziger Jahre sich in praktische Bestrebungen umsetzten, so durfte daraus allein schon auf ein reales und weiteren Kreisen in's Bewußtsein getretenes Bedürfniß geschlossen werden. Denselben Schluß gestattete der Charakter der Organe, welche damals die bezüglichen Forderungen zu öffentlichem Ausdruck brachten. Es waren dies insbesondere der Deutsche Juristentag (1862), der Deutsche Handelstag (1865) und der Volkswirthschaftliche Congreß (1861 und 1865), Körperschaften, deren Zusammensetzung und convergirende Thätigkeit in dieser Frage doch wohl den Gedanken einer Verfolgung einseitiger Interessen ausschloß.

In der That liegt ja der stärkste Hinweis auf eine gleichheitliche Gestaltung der äußeren Rechtsbeziehungen in dem Wesen und der inneren Structur des Versicherungsunternehmens an sich. Der eigentliche Gedanke des letzteren besteht in der Uebertragung gewisser

Einzelgefahren auf eine größere Gesamtheit. Je ansehnlicher diese, um so sicherer und regelmäßiger vollzieht sich die Ausgleichung der eintretenden Verluste. Nach ihrer eigensten Natur ist mithin die Affecuranz auf den Großbetrieb angewiesen. Dieser aber bedingt bei ihren wichtigsten Zweigen wiederum die räumliche Ausdehnung über ein weites Gebiet. Dem entspricht denn auch die thatsächliche Entwicklung des deutschen Versicherungswesens. Blicken wir nur auf die beiden hauptsächlichsten Typen, Lebens- und Feuerversicherung, so haben hier die größten und leistungsfähigsten Privatunternehmungen von jeher die territorialen Gränzen überschritten. Ja die ältesten unter ihnen sind überhaupt die ersten über ganz Deutschland ausgebreiteten wirthschaftlichen Schöpfungen gewesen, welche in den beiden auf die napoleonischen Kriege folgenden Jahrzehnten der wiedererwachende Unternehmungsgeist der Nation in's Leben rief, lange bevor Zollverein und Eisenbahnen die alten Verkehrsstrahlen zwischen den einzelnen Staatsgebieten niederlegten.

Der freien und erspriesslichen Function eines so gearteten Wirthschaftszweigs mußte die Verschiedenheit des Rechts vielfach lästig und hinderlich werden. In noch höherem Maße wurde es die Ungunst mancher Landesgesetzgebungen, ja die völlige Rechtlosigkeit, welche einzelne derselben darboten. Unmittelbar und am schwersten lastete dieser Zustand natürlich auf den Anstalten, welche sich in Erfüllung ihrer Aufgaben und Erweiterung ihrer Wirksamkeit auf Schritt und Tritt gehemmt fanden. Aber auch das die Versicherung suchende Publikum erkannte die bestehenden Erschwerungen und empfand mit jenen das Bedürfniß nach deren Beseitigung. Das Verhältniß zwischen beiden Theilen war vor zwei Jahrzehnten überhaupt noch ein freundlicheres und vertrauensvolleres als es heutzutage wenigstens theilweise der Fall ist. Die Neigung, Schattenseiten der Dinge um Vieles lebhafter zu empfinden als ihre oft weit überwiegenden nützlichen und wohlthätigen Wirkungen, die maßlose Uebertreibung vereinzelter Mängel und Vorkommnisse, darauf gegründete schwere Anklagen gegen ganze Lebensgebiete und der Ruf nach den gewaltsamsten Mitteln der Abhülfe bilden ja hervorstechende Züge der misvergnügten Gegenwart. Unter dieser allgemeinen Zeitstimmung leidend, wenn auch selber nicht ohne jegliche Mitschuld, ist das Versicherungswesen in der öffentlichen Discussion heute vielfach ein Gegenstand des Angriffs geworden, während es sich um jene Zeit von ihrer sympathischen Theilnahme begleitet und gefördert sah. Es waltete damals noch

das Bewußtsein der großen und unentbehrlichen Dienste vor, welche dasselbe der Erhaltung und Mehrung des Volkswohlstandes leistet. So war es namentlich der Handels- und Gewerbestand, welcher die freie Bewegung desselben als seinen eigenen Interessen dienend ansah, und die Forderung, ihm unter Beseitigung unnöthiger und schädlicher Hemmnisse zu einem vernünftigen und einheitlichen Rechtsstand zu verhelfen, aus freiem Antrieb kräftig unterstützte.

Diese weitverbreiteten Anschauungen und Bestrebungen hatten unzweifelhaft ihren vorbereitenden Antheil an der Aufnahme des Versicherungswesens unter die der Sammtgesetzgebung und -Aufsicht unterliegenden Gegenstände in der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Der von so durchaus praktischen Gedanken geleitete Gesetzgeber, welcher die Verschmelzung des vom Bunde umfaßten Volkskörpers zur vollen wirthschaftlichen Einheit zum Ziele nahm, konnte in der That dieses Feld nicht übersehen. Der Deutsche Handelstag, der sich 1868 auf's Neue mit der Versicherungsfrage beschäftigte, charakterisirte es treffend in seiner Resolution, wie mit jener Verfassungsbestimmung „Regierung und Volksvertretungen übereinstimmend anerkannt, daß die Forderung einer einheitlichen Gesetzgebung auf diesem Gebiete zu den berechtigten und wohlbegründeten Wünschen der Nation gehöre“. Dieselbe Aeußerung bezeichnete zugleich die Durchführung der Reform als „eine der dringendsten Aufgaben der gemeinsamen nationalen Wirthschaftspflege“, und forderte dieselbe nicht bloß für den Norddeutschen Bund, sondern auf Grund spezieller Verständigung mit den süddeutschen Regierungen von vorn herein für das ganze Zollvereinsgebiet. Für die Erfüllung des letzteren Wunsches hat inzwischen die Verfassung des Deutschen Reichs den gesetzlichen Boden geschaffen, welche die das Versicherungswesen betreffende Kompetenzbestimmung unverändert vom Norddeutschen Bunde übernahm und nur durch das auf dem Pariser Protokoll beruhende bayrische Reservat bezüglich der Immobilienversicherung eine Beschränkung erfährt. Während aber diese älteren Verfassungsvorschriften die Affecuranz nur in Beziehung auf ihren Betrieb und im Zusammenhang damit allenfalls noch von der gesellschaftsrechtlichen Seite im Auge hatten, unterstellte ferner der Verfassungszusatz von 1873 mit dem gesammten bürgerlichen Recht auch den Versicherungsvertrag der Gesetzgebung von Reichswegen.

So waren denn der Schaffung eines einheitlichen deutschen Versicherungsrechts im weitesten Umfange der Aufgabe seit geraumer

Zeit die Wege geebnet. Der einzige in das Gebiet einschlagende Punkt aber, über welchen die Reichsgesetzgebung bis jetzt verfügt hat, ist — von dem im Handelsgesetzbuch geordneten Rechte der Handelsgesellschaften abgesehen — die gewerberechtliche Stellung der Feuerversicherungsagenten. Im Uebrigen sind die Verfassungsbestimmungen bezüglich des Versicherungswesens bis auf diesen Tag ein todter Buchstabe geblieben. Die rein civilistische Seite, das Contractrecht, kann selbstverständlich auch nur im Zusammenhang mit dem gesammten Obligationenrecht Erledigung finden und wird es unzweifelhaft in dem in Ausarbeitung begriffenen bürgerlichen Gesetzbuch. Die Regelung des Verwaltungsrechts dagegen ist nach einem frühen Anlauf bald ins Stocken gerathen. Gestützt auf den zwar nicht unanfechtbaren, indeß thatsächlich angenommenen Grundsatz, daß auch auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung die Landeslegislatur in Wirksamkeit bleiben könne so lange und soweit jene nicht in Action trete, hatte die Preußische Regierung noch im Jahre 1869 ihrem Landtage die Entwürfe einer partikularen Versicherungsgesetzgebung vorgelegt. Gegen dieses Vorgehen erhob sich die allgemeine Stimme und brachte dasselbe alsbald zum Stillstand. Ungefähr gleichzeitig hatte sich nun auch der Bundesrath auf Antrag Coburg-Gotha's der Sache angenommen und faßte die einleitenden Beschlüsse um dieselbe auf dem allein berufenen Wege der Bundesgesetzgebung der Erledigung entgegenzuführen. Bei den Vorarbeiten, welche das Bundesresp. Reichskanzleramt in Angriff nahm, wurde dasselbe aus Fachkreisen durch eine Reihe von Ausarbeitungen unterstützt, an welchen die hervorragendsten Techniker und Autoritäten der Affecuranzwissenschaft Theil hatten. Jahr um Jahr verging indeß, ohne daß die erwartete Gesetzesvorlage an den Bundesrath beziehungsweise Reichstag sich verwirklichte. Zwar verlautete wiederholt von Fertigstellung der Entwürfe; Authentisches über dieselben ist jedoch nie in die Oeffentlichkeit gelangt. Im Jahre 1875 beschäftigte sich der Volkswirthschaftliche Congreß noch einmal mit dem Gegenstande, legte in einer Resolution die leitenden Gesichtspunkte für eine deutsche Versicherungsgesetzgebung nieder und erneuerte die dringende Aufforderung an die Reichsregierung zum endlichen Abschluß der Sache. Seit dieser Zeit hat letztere indeß, ungeachtet mehrfacher parlamentarischer Anregungen, amtlich mehrere Jahre hindurch ganz geruht. Große gesetzgeberische Aufgaben anderer Art nahmen, wie bekannt, Regierung und Volksvertretung in Anspruch, und das Ver-

sicherungswesen mußte abermals seine wohlberechtigten Hoffnungen vertagen und sich darein finden, daß seine Acten auf unbestimmte Zeit reponirt wurden.

An den eben geschilderten Verlauf hat sich nun nicht bloß eine Verlängerung des status quo, sondern in gewissem Umfange eine Wiederbelebung der Partikulargesetzgebung geknüpft. Von dem Gehalt dieser letzteren hier zunächst abgesehen, kann die Thatsache an sich nur beklagt werden. Betrachtet man dieselbe aus dem rein politischen Gesichtspunkt, so kann es dem Ansehen und der inneren Festigung des Reichsgebantens nicht förderlich sein, wenn das Reich angesichts eines wirklichen Bedürfnisses seine gesetzgeberische Fürsorge auf einem Felde, das ihm gehört, schuldig bleibt. Der Schade beschränkt sich aber keineswegs auf dieses ideale Gebiet. Denn die landesgesetzlichen Neuerungen haben nicht etwa bloß die Abhülfe einzelner dringend empfundener Uebelstände zum Gegenstande, sondern zum Theil umfassende und tief in die obersten Prinzipienfragen eingreifende Neugestaltungen. Es liegt in der Natur der Dinge, daß ein derartiges Vorgehen, wie es auf der einen Seite im Grunde den Unglauben an den Willen oder die Fähigkeit des Reichs zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgabe zur Voraussetzung hat, so auf der andren neue Elemente des Widerstrebens gegen eine künftige Reichsgesetzgebung und dieser erhöhte Schwierigkeiten schafft.

Als ein wahrhaft erlösendes Wort ist unter solchen Umständen, und nicht etwa bloß unter den Nächstbetheiligten, sondern in allen Kreisen denen die volle Durchbildung unserer wirthschaftlichen Gesetzgebung im Rahmen der Reichsverfassung am Herzen liegt, das Schreiben des Reichskanzlers vom 4. August 1879 begrüßt worden. Indem es zunächst in Form einer Umfrage bei den verbündeten Regierungen den Gegenstand wieder auf die Tagesordnung setzte, hat es den zehnjährigen Bann gelöst. Allgemein hat man daran, ungeachtet der zurückhaltenden Fassung, die Annahme geknüpft, daß die Reichsregierung nunmehr entschlossen sei Hand an's Werk zu legen. Wie die Aeußerungen der einzelnen Regierungen ausgefallen sind, ist uns nicht bekannt. Daß man an dieser Stelle die Inangriffnahme von Reichswegen nicht überall willkommen heißt, darf als wahrscheinlich gelten. Es herrschen dort hinsichtlich der Behandlung des Versicherungswesens von jeher verschiedene und zum Theil die engherzigsten Anschauungen. Der schöpferische Drang und die Originalität der Sondergesetzgebung haben sich daran bis auf die neueste

Zeit mit Vorliebe versucht und einer reichen Mannichfaltigkeit von Gebilden das Dasein geschenkt. Der dem Bestehenden innewohnende Erhaltungstrieb kommt um so nachdrücklicher zur Wirkung, als auf dem Gebiete der Feuerversicherung eine Reihe staatlicher und kommunaler Institute vorhanden sind, in deren sorgsam ausgebildete und gepflegte Eigenthümlichkeiten man unerwünschten Eingriff fürchtet. Gleichwohl scheint es kaum denkbar, daß man sich von Seiten der Einzelregierungen der Mitwirkung ernstlich versagen sollte, sobald das Reich den entschiedenen Willen bekundet, die Verheißung der Verfassung zur Ausführung zu bringen. An der Stelle aber, bei welcher die Initiative ruht, wird man, wie gewiß vorausgesetzt werden darf, die Bedürfnisfrage nicht ausschließlich an der Abneigung oder Gleichgültigkeit der einen oder anderen Territorialregierung wägen, sondern auch den Stimmen der eigentlichen Interessenten, d. h. einerseits der Assuranzunternehmungen andererseits der Versicherungsnehmer, Gehör schenken. Von diesen Kreisen aus ist nun, in Fachschriften wie in der politischen Presse, ferner durch einzelne vermöge ihrer Organisation dazu befähigte und berufene wirthschaftliche Gruppen im Volke, die Angelegenheit von Neuem auf das Lebhafteste aufgegriffen worden*). Die Anstalten erwarten von der Gesetzgebung des Reiches vor Allem gleichen und gesicherten Rechtsstand und das unerläßliche Maß freier Bewegung; das Publikum denjenigen Schutz seiner bei der Versicherung engagirten Interessen, welchen das Gesetz, im öffentlichen wie im bürgerlichen Recht, überhaupt zu gewährleisten vermag. Die laut gewordenen Ansichten und Wünsche gehen freilich, entsprechend den oben schon berührten veränderten Beziehungen zwischen beiden Theilen, vielfältig auseinander und bedürfen noch in erheblichem Maße der Klärung und Vermittelung. Aber die eingetretene Bewegung bezeugt doch unverkennbar das weitverbreitete und dringende Verlangen nach einer endlichen Lösung der Frage.

Wir unternehmen es, durch die folgenden Ausführungen auch unsrerseits einen, wennschon nur fragmentarischen Beitrag zur Sache zu liefern. Leitet uns bei der Beschränkung auf die Feuerversicherung zunächst die persönliche Rücksicht, ein uns durch unmittelbare Erfahrung vertrautes Terrain nicht zu überschreiten, so läßt

*) S. u. A. den Aufsatz: „Die reichsgesetzliche Regelung des Versicherungswesens“ in Sirth's „Annalen des Deutschen Reichs“, Jahrg. 1880, S. 138; ferner „Bereinsblatt für deutsches Versicherungswesen“, 1879 Nr. 11 u. 12 und 1880 Nr. 1 u. ff.

sich jene Beschränkung, wie wir glauben, doch auch sachlich vertreten. Der Gesamtbereich der Affecuranz ist ein so weitverzweigter und vielgestaltiger, daß Arbeitstheilung innerhalb seiner von jeher Platz gegriffen hat und der Spezialität ihre Berechtigung verleiht. Die gemeinsamen Prinzipienfragen gelangen ferner erst bei der Prüfung an den Besonderheiten der einzelnen Gattung zu richtiger Schätzung. Sodann kann die Feuerversicherung ja als das Prototyp der sogen. Sachversicherung angesehen werden, welcher die mannichfachen an das menschliche Leben anknüpfenden Versicherungsformen als andre, nach Zweck und Anlage durchaus verschiedene Hauptgruppe gegenüberstehen. Jene bietet aber auch in sich wieder der Gesetzgebung einige eigenthümliche Probleme. In einer besondern Complication von Gegensätzen stehen sich hier namentlich nicht bloß das genossenschaftliche und das Actienprinzip gegenüber, sondern auch die öffentliche und die privatwirthschaftliche Betriebsform. Dieser letztere Gegensatz hat sich seit längerer Zeit mit wachsender Schärfe entwickelt. Wer den Verhältnissen nahe steht wird sich darüber nicht täuschen, daß hieraus einer umfassenden Versicherungsgesetzgebung die eigentlich praktischen Schwierigkeiten zu erwachsen drohen, wogegen die theoretischen, überwiegend dem Felde der Lebensversicherung angehörigen, weit zurücktreten. Zu den Fragen die sich dort erheben, müssen selbstverständlich auch wir klare Stellung nehmen und werden es ohne Rückhalt thun; denn auch der Gesetzgeber kann es u. G. schlechterdings nicht umgehen, hierfür einen gerechten und befriedigenden Austrag zu suchen.

Der Feuerversicherungsvertrag bleibt naturgemäß von der Erörterung an dieser Stelle ausgeschlossen. Zwar liegt nach unserer Ueberzeugung die Abhülfe einzelner berechtigter Beschwerden der Versicherungsnehmer ganz vorzugsweise auf diesem streng privatrechtlichen Gebiete. Die Ordnung derjenigen Punkte dagegen, welche von jeher allein als Gegenstand des Versicherungsgesetzes angesehen worden sind, insbesondere also der gewerblichen Seite und des Gesellschaftsrechts, soweit es sich hiermit innerlich berührt, wird durch jenes in keiner Weise bedingt oder beeinflusst. Unser Standpunkt ist im Uebrigen der des Praktikers. Grundstürzende, eine völlige Umgestaltung des ganzen Wirthschaftszweigs anstrebende Theorien sind ja neuerdings mehrfach an demselben versucht worden. Wenig Reigung und Vertrauen kann ihnen aber derjenige entgegenbringen, der in täglicher Arbeit und Beobachtung gelernt hat, in dem concreten Zu-

stand der Dinge, bei aller Reformbedürftigkeit des Einzelnen, doch im Großen und Ganzen das Ergebniß einer Entwicklung zu erblicken, deren natürliche Ausgangspunkte und bewegende Kräfte sich überhaupt nicht willkürlich verrücken lassen. Wir bescheiden daher unsere Aufgabe in der Darstellung der Bedürfnisse, wie sie das Leben wirklich zur Empfindung bringt, und richten innerhalb dieses Kreises unseren Anspruch an den Gesetzgeber auf nichts Weiterliegendes, als was bei billiger Abwägung aller sich kreuzenden Interessen geboten und erreichbar scheint. Des Neuen, was nicht früher da oder dort schon ausgesprochen worden wäre, werden unsere Vorschläge wenig enthalten; der Gegenstand ist von seinen Hauptseiten erschöpft und spruchreif. Auch verzichten wir auf eine eingehende Formulirung und Begründung aller Einzelheiten, an deren manche sich überhaupt kein tiefgehendes und allgemeines Interesse knüpft. Dagegen wollen wir versuchen, die wichtigsten Punkte, welche, zum Theil lebhaft umstritten, das Bild des künftigen Rechtszustandes in seinen wesentlichen Zügen bestimmen werden, nochmals scharf in's Licht zu setzen. Unser besonderer Wunsch wäre, damit namentlich außerhalb der Kreise, die unmittelbar genöthigt sind, sich mit dieser Gesetzgebungsfrage zu beschäftigen, das Verständniß derselben zu fördern, was dringend Noth thut.

2. Das Bedürfniß der Rechtseinheit.

Wenn man sich anschickt, den concreten Aufgaben der Gesetzgebung für die verwaltungsrechtliche Ordnung des Versicherungswesens nachzugehen, kann man leider noch immer die Vorfrage nicht als abgethan ansehen: daß die Lösung jener Aufgaben in der That und im vollen Umfange zum Beruf der nationalen Gesetzgebung gehört und das Bedürfniß einer ausgleichenden Regelung des öffentlichen Rechts besteht. Die Frage ist freilich durch die Verfassung prinzipiell im bejahenden Sinne entschieden, das Bedürfniß auch bereits vom Bundesrathe des Norddeutschen Bundes als ein dringendes anerkannt worden; die der Affecuranz dienenden Privatunter-