

MEIKE KILIAN

Das Gesetz über die privaten
Versicherungsunternehmungen
von 1901

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*
13

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

Herausgegeben von
Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel,
Frank Schorkopf und Günther Schulz

13



Meike Kilian

Das Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen von 1901

Eine traditionsbestimmte Synthese
aus Versichertenschutz
und regulierter Wettbewerbsfreiheit
als Ausdruck eines gewandelten
staatlichen Aufgabenverständnisses?

Mohr Siebeck

Meike Kilian, geboren 17.7.1984; Studium der Rechtswissenschaft; derzeit als Rechtsanwältin tätig.

ISBN 978-3-16-153640-3 / eISBN 978-3-16-160618-2 unveränderte eBook-Augabe 2021
ISSN 2191-0014 (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Kirchheim/Teck gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meiner Oma

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Sommersemester 2013 als Dissertation angenommen.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Schmoeckel. Bereits während meines Studiums hat er im Rahmen seines Seminars über die rechtlichen Grundlagen der industriellen Ordnung im 19. Jahrhundert mein Interesse für die Rechtsgeschichte geweckt und mir sodann die Möglichkeit gegeben, dieses durch meine Promotion weiterzuverfolgen und zu vertiefen. Der Beschäftigung an seinem Lehrstuhl verdanke ich die Chance der Teilnahme an zahlreichen spannenden wissenschaftlichen Veranstaltungen und Projekten. Insbesondere die regelmäßig stattfindenden Graduiertenschulen haben meine Arbeit inhaltlich bereichert und vorangebracht. Für die stetige Unterstützung während der gesamten Promotionszeit danke ich Prof. Schmoeckel sehr herzlich, nicht zuletzt für den überaus zügigen Abschluss des Verfahrens. Hierfür danke ich auch Zweitgutachter Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M. (Harvard), der einen ebenso großen Anteil daran hatte.

Auch die immer freundschaftliche und kollegiale Arbeitsatmosphäre am Institut für Deutsche und Rheinische Rechtsgeschichte hat einen ganz erheblichen Teil zu dem guten Gelingen der Arbeit beigetragen. Dr. Matthias Maetschke gebührt an dieser Stelle mein ganz besonderer Dank. Seine uneingeschränkte Hilfsbereitschaft, die inhaltlichen Anregungen und die konstruktive Kritik meine Arbeit betreffend waren für das Gedeihen derselben sehr wertvoll.

Ebenso sei die großzügige Unterstützung der Konrad Adenauer Stiftung erwähnt, die mich mit einem Stipendium der Deutschen Graduiertenförderung sowohl finanziell als auch ideell über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren gefördert hat.

Einer der wichtigsten Begleiter für mich war und ist Dr. Florian Dressel. Ich danke dir für all die Kraft, die du mir gegeben hast und gibst. Der größte Dank aber gilt meiner Familie und ihrer immerwährenden, unbezahlbaren Unterstützung. Oma, Mama und Malte, ohne euch hätte ich es niemals so weit geschafft! Auch dir, Papa, danke, dass du mich immer unterstützt hast. Diese Arbeit ist dir gewidmet, liebste Oma!

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. <i>Hinführung</i>	1
II. <i>Fragestellung</i>	3
III. <i>These</i>	4
IV. <i>Erläuterung des Gegenstands der Arbeit</i>	6
1. Regulierungstypische Phänomene als Rechtfertigung für die Einführung der Versicherungsaufsicht?	6
a) Vorbemerkung	6
b) Marktversagen	9
aa) Vorbemerkung	9
bb) Machtungleichgewicht durch Informationsdefizite	9
cc) Das Vorliegen ruinöser Konkurrenz	10
dd) Marktungleichgewicht aufgrund einer Unterschätzung der Bedeutung des angebotenen Gutes	11
ee) Mangelnde Chancengleichheit als Wettbewerbshindernis .	13
c) Gewährleistungsverantwortung	15
2. Eine bestehende Aufsichtstradition als versicherungsaufsichts- rechtliche Besonderheit?	16
V. <i>Forschungsstand</i>	18
VI. <i>Gang der Untersuchung</i>	25
B. Aufsicht in den Einzelstaaten	30
I. <i>Vorbemerkung</i>	30
II. <i>Allgemeine Ausführungen</i>	32
1. <i>Vorbemerkung</i>	32
2. <i>Konzessionspflicht</i>	33
a) <i>Ob der Konzessionspflicht</i>	33
aa) <i>Vorbemerkung</i>	33
bb) <i>Inländische Versicherungsunternehmungen</i>	33
cc) <i>Ausländische Versicherungsunternehmungen</i>	34
b) <i>Konsequenzen bei Verstoß gegen die Konzessionspflicht</i>	35

3. Modifikationen der Konzessionserteilung	35
a) Vorbemerkung	35
b) Antrag	35
c) Prüfung der materiellen Voraussetzungen eines gesunden Gewerbebetriebs	36
d) Sicherstellung eines dauerhaft zuverlässigen und zweckmäßigen Gewerbebetriebs	37
aa) Rechtliche Grundlage und Durchsetzung der Vorschriften	37
bb) Inhaltliche Ausgestaltung der Garantievorschriften	38
(1) Versicherungstechnik und finanzielle Grundlagen	38
(2) Laufende Überwachung des Geschäftsbetriebs	38
(3) Besondere Regelungen für ausländische Gesellschaften	39
4. Entziehung der Konzession und Rücknahme der Zulassung	40
a) Grundlage der Konzessionsentziehung	40
b) Konsequenz des Verlustes	41
<i>III. Ausgestaltung der Versicherungsaufsicht am Beispiel Preußens ..</i>	41
1. Vorbemerkung	41
2. Konzessionspflicht	42
3. Modifikationen der Konzessionserteilung	43
a) Vorbemerkung	43
b) Antrag	43
c) Prüfung der materiellen Voraussetzungen	43
aa) Anforderungen an Aktiengesellschaften	43
bb) Anforderungen an die übrigen Versicherungsgesellschaften	44
d) Sicherstellung eines dauerhaft zuverlässigen und zweckmäßigen Gewerbebetriebs	46
aa) Aktiengesellschaften	46
bb) Gegenseitigkeitsgesellschaften	47
4. Entziehung der Konzession	47
<i>IV. Resümee</i>	48
C. Die Situation auf dem Versicherungsmarkt im 19. Jahrhundert	55
<i>I. Entwicklung des Versicherungsmarktes</i>	55
1. Vorbemerkung	55
2. Wirtschaftliche Bedeutung des privaten Versicherungswesens ...	60
3. Ideelle Krise	63
a) Vorbemerkung	63
b) Unseriöses Agentenwesen	64
aa) Vorbemerkung	64
bb) Das Idealbild des Agenten und die Wirklichkeit	66

(1) Vorbemerkung	66
(2) Anwerbep Praxis	68
(3) Agentenprovisionen	70
(4) Vertragsabschlüsse um jeden Preis	71
(5) Unliebsame Konkurrenz	73
cc) Plädoyer für das Agentenwesen	76
dd) Resümee	81
c) Unternehmenszusammenbrüche	83
aa) Vorbemerkung	83
bb) Gefährdung der Solidität deutscher Unternehmen durch Einflüsse aus dem Ausland	84
(1) Vorbemerkung	84
(2) Englische Bubble Companies	84
(3) Schnelllebige Amerika	86
(4) Resümee	92
cc) Situation auf dem inländischen Versicherungsmarkt	94
(1) Vorbemerkung	94
(2) Winkelinstitute	95
(3) Zermürbende Liquidationsprozesse	96
(4) Deutsche Versicherungs-„Affären“	99
dd) Resümee	106
d) Staatliches Desinteresse	109
<i>II. Überprüfung der These</i>	115
<i>III. Zusammenfassung</i>	117
D. Verstaatlichungsdebatte	121
<i>I. Vorbemerkung</i>	121
<i>II. Auseinandersetzung mit dem Gedanken der Verstaatlichung in der Wissenschaft</i>	126
1. Vorbemerkung	126
2. Adolph Wagner (1881)	127
a) Versicherung als Gemeinbedürfnis	127
b) Kritik an der Privatversicherung	129
aa) Freie Konkurrenz der Versicherungsgesellschaften	129
bb) Klassifikation der Risiken	129
cc) Präventive Maßnahmen als Aufgabe des Einzelnen?	132
3. Otto Stegmann (1886)	132
4. 21. Kongress Deutscher Volkswirte	139
5. Ernst Rellstab (1882)	148
6. Julius Hopf (1880)	151
7. Carl Mazal (1882)	156

8. Wilhelm Schäfer (1884)	159
9. Carl Schramm (1884)	163
<i>III. Überprüfung der These</i>	166
1. Der Aspekt der Krise	166
2. Die Idee eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses ..	169
3. Der Aspekt des Versichertenschutzes	172
4. Der Aspekt einer aufsichtsrechtlichen Tradition	174
5. Der Aspekt der Wettbewerbsförderung	174
<i>IV. Zusammenfassung der Diskussion</i>	175
E. Motive des Versicherungsaufsichtsgesetzes von 1901	177
<i>I. Vorbemerkung</i>	177
<i>II. Motive</i>	177
1. Beseitigung der Rechtszersplitterung	177
2. Schutz der Versicherten	179
3. Staatliche Fürsorgepflicht	181
4. Schutz der Unternehmen	183
5. Wahrung vorhandener Aufsichtstradition	185
<i>III. Einzelne Vorschriften</i>	186
1. Einleitende Vorschriften, §§ 1–3	186
2. Zulassung zum Geschäftsbetriebe, §§ 4–14	187
3. Besondere Vorschriften über die Prämienreserve bei der Lebensversicherung, §§ 56–63	190
4. Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmungen, §§ 64–69 ...	191
<i>IV. Überprüfung der These</i>	193
1. Der Aspekt der Krise	193
2. Die Idee eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses ..	195
a) Modell des Gewährleistungsstaats	195
b) Anwendbarkeit des Gedankens auf das VAG	198
c) Gewandeltes Aufgabenverständnis im VAG?	200
3. Der Aspekt des Schutzes der Versicherten	204
a) Hintergrund der gewählten Formulierung „Beseitigung von Vertragsdisparitäten“	204
b) Versichertenschutz im VAG	208
4. Der Aspekt aufsichtsrechtlicher Tradition	218
5. Der Aspekt der Wettbewerbsförderung	221
<i>V. Zusammenfassung</i>	223

F. Ergebnis	231
G. Literaturverzeichnis	251
Sachregister	271

A. Einleitung

I. Hinführung

Der 2. Mai 1901 bildet den Endpunkt einer langen Debatte in der Geschichte des deutschen Privatversicherungswesens. Gegenstand dieser Debatte war die Frage um die Etablierung einer „Versicherungsaufsicht“. Mit Erlass des „Reichsgesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen“ wurde die Entscheidung zugunsten des Prinzips der Konzessionierung und materiellen Staatsaufsicht getroffen.¹ Der Streit über eine mögliche Verstaatlichung oder schrankenlose Liberalisierung des Privatversicherungswesens sollte durch das Versicherungsaufsichtsgesetz somit zunächst ein Ende finden.

Eine erhebliche Zeitspanne verging seit dem ersten Ringen um eine einheitliche bundes- bzw. reichsgesetzliche Regelung auf dem Gebiet der Versicherungsaufsicht.² Der Grundstein dazu wurde bereits im Jahr 1867 gelegt, als durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes die Kompetenz für das Versicherungswesen auf den Bund übertragen wurde.³ Diese Regelung fand im Jahr 1871 Eingang in die Reichsverfassung.⁴ Nach Eröffnung der Rundschreiben des damaligen Reichskanzlers Bismarck vom 4. August 1879 sowie 17. November 1881, denen bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes Beachtung geschenkt werden sollte⁵ und in denen dieser objektive Punkte für einen solchen Entwurf statuierte, schien der Weg für eine baldige reichseinheitliche Regelung bereitet zu sein. Insbesondere nachdem der damalige Referent für das Gewerbewesen im Reichsamt des Inneren und spätere Präsident des Reichsversicherungsamts, Tonio *Bödiker*⁶ (1843–1907), zu Beginn des Jahres 1883 einen

¹ Siehe hierzu näher Kapitel B. Aufsicht in den Einzelstaaten.

² Zur geschichtlichen Entwicklung der Reichsgesetzgebung vgl. *Hagen*, Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen, S. 1 ff.

³ Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867, zitiert nach *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 3. Aufl. 1986, Dok. Nr. 198, S. 272 ff.

⁴ Deutsches Reichsgesetzblatt 1871, S. 63 ff.

⁵ *Büchner* in: Rohrbeck, 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht, 1. Bd., S. 1, 12.

⁶ *Bödiker*, Tonio: Seit 1881 Vortragender Rat im Reichsamt des Inneren, war er für das Gewerbe- und Versicherungswesen zuständig. 1881/82 formulierte *Bödiker* das Reichsversicherungsgesetz, das die privaten Versicherungen seit 1901 unter staatliche

Entwurf für ein solches Gesetz vorlegte, rückte die ersehnte Regelung in greifbare Nähe. Die Beratungen zu diesem Entwurf erstreckten sich über die Jahre 1883 bis 1887.⁷ Intensive Diskussionen, vor allem mit Sachverständigen der verschiedenen Versicherungszweige, begleiteten den Entwurf.⁸ Doch nach Ende dieser Diskussionsphase blieb er unbeachtet liegen. Selbst sein Verfasser wusste nicht, aus welchen Gründen der Entwurf das tagespolitische Geschehen nicht länger prägte, sondern vielmehr verschwand.⁹

Es vergingen weitere 13 Jahre bis es zur Veröffentlichung eines ersten Regierungsentwurfes im Jahr 1896 kam. Diesem lag die Arbeit *Bödikers* im Wesentlichen zugrunde.¹⁰ Doch auch das im Jahre 1885 in der Schweiz erlassene Versicherungsaufsichtsgesetz diente den Redakteuren des Entwurfes als Grundlage.¹¹ Nach einer kontroversen Debatte über diese Konzeption nahm das Reichs-Amt des Inneren sodann weitere Änderungen vor, die dazu führten, dass die so abgeänderte Fassung im Sommer 1900 durch den Bundesrat angenommen wurde.¹² Am 14. November 1900 wurde dieser sog. zweite Regierungsentwurf dem Reichstag eröffnet, der diesen sogleich an eine 21-köpfige Kommission überwies.¹³ Am 2. Mai 1901 wurde dieser Kommissionsentwurf dann schließlich durch den Reichstag angenommen.¹⁴

Zentraler Punkt des Entwurfes war die Errichtung einer Aufsichtsbehörde mit einer „materiellen Staatsaufsicht“.¹⁵ 1901 nahm das „Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherungen“ seine Tätigkeit auf und löste weitgehend die einzelstaatlichen Aufsichtsmodelle ab. Die Kontroverse

Aufsicht stellte. Als Präsident des Reichsversicherungsamtes (seit 1884) setzte *Bödiker* die Organisation der Berufsgenossenschaft durch. 1897 wurde er Generaldirektor, 1903 Aufsichtsrat der Firma Siemens & Halske (Deutsche Biographische Enzyklopädie (DBE), hrsg. von *Walther Killy*, unter Mitarb. von *Dietrich von Engelhardt*, *Wolfram Fischer*, *Franz Georg Kaltwasser* (u. a.). Bd. 1 Aachen – Boguslawski, München – New Providence – London – Paris 1995, S. 613).

⁷ *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 77.

⁸ *Bödiker*, Reichsversicherungs-Gesetzgebung, S. 41.

⁹ *Bödiker*, Reichsversicherungs-Gesetzgebung, S. 41.

¹⁰ *Moldenhauer*, Aufsicht, S. 17; *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 79.

¹¹ *Koch*, Der schweizerische Beitrag zur Entwicklung des Versicherungswesens, VW 1985, S. 310, 316; *Koch*, Der Weg zur einheitlichen Staatsaufsicht über Versicherungsunternehmen in Deutschland, in: *Müller/Golz/Washausen*, 100 Jahre materielle Versicherungsaufsicht, S. 5, 17.

¹² *Büchner* in: *Rohrbeck*, 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht, 1. Bd., S. 1, 15.

¹³ *Moldenhauer*, Aufsicht, S. 18.

¹⁴ *Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen*, Motive, S. 303.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen, in: *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages* 10. Legislaturperiode Session 1900/03, Bd. 11, Berlin 1900, Aktenstück Nr. 5, S. 154, 173.

um das Verhältnis „Markt – Staat“ wurde damit für den Bereich der Versicherungsaufsicht vorerst entschieden.¹⁶

II. Fragestellung

Das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen wirft also die Frage auf, warum gerade das Modell der materiellen Staatsaufsicht für den Versicherungsmarkt gewählt wurde. Denn zur Bewältigung etwaiger Probleme auf dem Versicherungsmarkt standen wenigstens zwei Alternativen zur Auswahl: Verstaatlichung oder Liberalisierung des Versicherungsmarktes.¹⁷

Gerade in den 1880er Jahren schienen die Weichen eher in Richtung Verstaatlichung des Versicherungswesens gestellt.¹⁸ Damit wäre es nicht nur bei einer aufsichtsrechtlichen Regelung geblieben. Versicherung, als Element der Daseinsfürsorge, glaubten die Vertreter dieser Idee ausschließlich durch den Staat selbst regeln zu können. Einzig der Staat könne Gewähr für seriöses Wirtschaften bieten und die finanziellen Herausforderungen bewältigen, die dieser ständig wachsende Wirtschaftszweig mit sich brachte. An dieser Stelle sei lediglich Adolph Wagner¹⁹ (1835–1917) als wohl bekanntester Vertreter dieses Gedankens genannt. Trotz eines politisch derart mächtigen Befürworters wurde die Idee der Verstaatlichung der Versicherungswirtschaft nicht realisiert.

Dieser einen „extremen“²⁰ Auffassung stand eine grundverschiedene gegenüber: Durch sie wurde die Forderung nach der Liberalisierung des Versicherungsmarktes erhoben. Danach sollte der Markt frei von staatlichen Eingriffen, durch natürliche Auslese, unseriöse Unternehmen vom gemeinsamen Spielfeld verdrängen. Das Marktgleichgewicht sollte durch das freie Spiel der Kräfte hergestellt werden. Verfechter der Idee eines freien Marktes waren insbesondere die Teilnehmer des volkswirtschaftlichen

¹⁶ Hierzu siehe insbesondere Kapitel Verstaatlichung.

¹⁷ Hierzu auch *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 1.

¹⁸ Vgl. hierzu insgesamt Kapitel D.

¹⁹ *Wagner*, Adolph: *Wagner* wurden in raschem Aufstieg 1858 Prof. der Nationalökonomie in Wien, 1864 in Dorpat, 1868 in Freiburg und 1870 in Berlin. Er war neben Schmoller der führende deutsche Nationalökonom seiner Zeit. *Wagner* unterschied sich von Schmoller trotz des Zusammengehens in sozialpolitischen Fragen durch eine stärkere staatssozialistische Einstellung und eine aktivere politische Betätigung (vgl. ausführlich *Franz* in: *Rößler/Franz*, Biographisches Wörterbuch zur Deutschen Geschichte, Bd. 3: S-Z, München 1975, S. 3009f.).

²⁰ Begriff der sich gegenüberstehenden „Extreme“ bei *Tigges* gefunden, vgl. Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 1.

Kongresses 1861²¹ sowie 1875²². Gerade der zuletzt genannte Kongress forderte den Staat zu völliger Zurückhaltung auf dem Gebiet der Versicherungswirtschaft auf.²³

Weder das eine noch das andere Extrem konnte sich am Ende durchsetzen. Stattdessen wurde mit Errichtung des Aufsichtsamts der möglicherweise „bequeme“ Mittelweg beschritten.²⁴ Welches Motiv veranlasste den Gesetzgeber dazu, ein Modell einzuführen, das sich in die Nische zwischen zwei Extreme fügt?

III. These

Zur Begründung der Entscheidung des Gesetzgebers für die materielle Staatsaufsicht wird die folgende These gebildet:

Die Etablierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes von 1901 zielte auf die Überwindung einer Vertrauenskrise auf dem Versicherungsmarkt zur Ermöglichung eines chancengleichen Wettbewerbs ab, gerade auch im Interesse der Versicherungsnehmer, und war dabei Ausdruck eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses. Der Weg zum Versicherungsaufsichtsgesetz war hierbei jedoch bereits durch eine historische Tradition der einzelstaatlichen Aufsichtsmodelle geebnet.

Diese These beinhaltet die folgenden fünf Aspekte, deren Zusammenwirken zur Einführung einer materiellen Versicherungsaufsicht führte.

Dazu im Einzelnen:

(1) Der Aspekt der Krise

Ausschlaggebend für die Errichtung und Einrichtung einer Behörde könnte eine Krise auf dem Versicherungsmarkt gewesen sein, die den Gesetzgeber zu der Überzeugung führte, dass der Markt nicht in der Lage ist, das Gemeingut Versicherung adäquat anzubieten. Das die Krise auslösende Moment könnte dabei in erster Linie der Verlust von Vertrauen der Versicherungsnehmer in die Versicherungsunternehmen darstellen. Eine solche Krise könnte unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation auf dem Versicherungsmarkt bestanden haben.

²¹ Vgl. ausführlicher m. w. N. *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 54 ff.

²² Vgl. ausführlicher m. w. N. *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 65 ff.

²³ Vgl. *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 65.

²⁴ Vgl. hierzu auch *Tigges*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, S. 1, 2.

(2) Der Aspekt der Förderung des Wettbewerbs

Das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen schaffte eine einheitliche Grundlage für den Wettbewerb der Versicherungsunternehmungen. Durch die Einführung des Gesetzes kam es zur Abschaffung der unterschiedlichen einzelstaatlichen Konzessionspflichten und somit zur Schaffung gleicher Zugangsvoraussetzungen eines jeden reichsweit agierenden Unternehmens. Ziel könnte damit die Förderung chancengleichen Wettbewerbs gewesen sein.

(3) Der Aspekt des Versichertenschutzes

Ein weiterer Grund für die Einrichtung der Versicherungsaufsicht könnte das Bestreben gewesen sein, etwaige Ungleichgewichte der Vertragspartner zu beseitigen. Die Behörde als Instrument der Überwachung des freien Marktes sollte danach das Ungleichgewicht, welches zwischen dem Versicherungsnehmer und dem Unternehmen bestand, zugunsten des besseren Schutzes der Versicherungsnehmer aufheben oder zumindest reduzieren, um so beispielsweise Informationsdefizite bei Vertragsschluss verhindern zu können.

(4) Der Aspekt eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses

Der Staat erbringt Leistungen nicht selbst, sondern gewährleistet die Leistungserbringung durch Dritte, beispielsweise private Akteure.²⁵ Es bedarf keines staatlichen Unternehmens selbst zur Leistungserbringung, sondern lediglich einer Behörde, die den Markt „überwacht“. ²⁶ Der Staat beschränkt sich also auf die Kontrolle des Marktes, um dessen Funktionieren zu gewährleisten. ²⁷ Da der Staat diese Verantwortung erst 34 Jahre nach Überantwortung derselben durch Art. 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes²⁸ bzw. später der Reichsverfassung²⁹ übernahm, könnte der Wandel vom Verständnis der Staatsaufgaben mithin Impuls für die Einführung der Versicherungsaufsicht gewesen sein.

(5) Der Aspekt einer aufsichtsrechtlichen Tradition

Maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung für das Behördenmodell könnte auch der Gedanke der reichsweiten Rechtsvereinheitlichung ge-

²⁵ *Schmoeckel*, Regulierung, in: <http://www.forhistiur.de/zitat/0902schmoeckel.htm>, Rn. 67, zuletzt 07.03.13.

²⁶ *Schmoeckel*, Regulierung, in: <http://www.forhistiur.de/zitat/0902schmoeckel.htm>, Rn. 67, zuletzt 07.03.13.

²⁷ *Schmoeckel*, Regulierung, in: <http://www.forhistiur.de/zitat/0902schmoeckel.htm>, Rn. 67, zuletzt 07.03.13.

²⁸ Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867, zitiert nach *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 3. Aufl. 1986, Dok. Nr. 198, S. 272 ff.

²⁹ Deutsches Reichsgesetzblatt 1871, S. 63 ff.

habt haben. Der Gesetzgebungsprozess bzgl. des Reichsgesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen fiel in einen Zeitraum, in dem im Deutschen Reichsgebiet die Reichseinheit und Rechtseinheit angestrebt wurde. Dieser Vereinheitlichungsgedanke, so die Annahme, könnte im Versicherungsrecht seinen Niederschlag gefunden haben. Vereinheitlichung vollzog sich hier in dem Sinne, dass zuvor unterschiedliche Aufsichtsmodelle der Einzelstaaten zu einem vereint wurden. Anknüpfend an die durch die einzelstaatliche Gesetzgebung begründete Aufsichtstradition kam es zur Modifikation der einzelnen Aufsichtsmodelle, die dann in die Form der materiellen Staatsaufsicht mündeten.

IV. Erläuterung des Gegenstands der Arbeit

1. Regulierungstypische Phänomene als Rechtfertigung für die Einführung der Versicherungsaufsicht?

a) Vorbemerkung

Ziel der Arbeit ist es, die Einführung der Versicherungsaufsicht zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Den Ansatzpunkt hierfür bildet das Verhältnis von Recht und Wirtschaft³⁰, welches bei der Untersuchung der Gründe für die Etablierung der Versicherungsaufsicht vorliegend von besonderem Interesse ist. Diesem Verhältnis liegt die Annahme zugrunde, dass das Vorhandensein wirtschaftlicher Probleme stets die Suche nach einer rechtlichen Lösung bedingt. Allgemeiner formuliert bedeutet dies, dass rechtliche Lösungen somit auf einem Krisenmoment fußen. So modifiziert lässt sich der Gedanke auch für den Bereich der Versicherungsaufsicht nutzbar machen. Denn es liegt die Vermutung nahe, dass der Versicherungsmarkt zwar nicht an einer wirtschaftlichen Krise krankte, aber gegen einen Mangel oder auch den Verlust von für das gedeihliche Wachstum der Versicherungsbranche zwingend notwendigem Vertrauen kämpfen musste.

In neuerer Zeit gilt das Rechtsgebiet der Regulierung als phänotypisch für das Geflecht bzw. Spannungsfeld von „Recht und Wirtschaft“. Bei näherem Hinsehen zeigen sich markante Ähnlichkeiten zwischen dem Bereich des Regulierungsrechts und dem der Versicherungsaufsicht. Die Ähnlichkeit wird dabei schon durch einen Vergleich der Ziele beider Rechtsgebiete deutlich. Der Gesetzgeber beabsichtigte mit der Einführung der Versicherungsaufsicht die Schaffung von Regelungen für ein

³⁰ Zu dem Verhältnis Recht und Wirtschaft vgl. *Schmoeckel*, Rechtsgeschichte der Wirtschaft, S. 16 ff.

besseres Funktionieren des bereits etablierten Versicherungsmarktes. Die Regelungen zielten dabei nicht allein auf eine Stärkung der Stellung der Versicherten, sondern berücksichtigten auch die Interessen der Versicherungsunternehmen. Letztlich sollten die Regelungen der Überwindung der dem privaten Versicherungswesen entgegenstehenden Hindernisse dienen. Die These kann daher möglicherweise auf eine Kernaussage reduziert werden: Der Gesetzgeber strebte durch die Etablierung des Regelwerks von 1901 danach, die Fesseln des privaten Versicherungswesens aufzubrechen, d. h. durch gesetzliche Regelungen Freiheit zu bewirken. Es ging um das Austarieren des richtigen Verhältnisses von freiem Wettbewerb und staatlicher Intervention. Das Prinzip „Freiheit durch gesetzliche Normierung“³¹ bestimmt als Leitgedanke nicht nur das Versicherungsaufsichtsrecht, sondern ebenso den Bereich der Regulierung. Auch hier gilt es für die dem Regulierungsrecht unterworfenen Wirtschaftssektoren, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlichen Eingriffen und einem von gesetzlichen Regelungen emanzipierten Wettbewerb zu schaffen.³²

Die Akzeptanz staatlicher Eingriffe misst sich typischerweise an der Notwendigkeit selbiger. Der Dualismus von Markt und Staat³³ löst sich nur dann zugunsten von Letzterem auf, wenn der Verlust der Marktmacht durch die Etablierung rechtlicher Rahmenbedingungen bedingt ist. Staatliches Handeln bedarf mithin einer Rechtfertigung.

Im Bereich der Regulierung³⁴ bedingen und rechtfertigen wenigstens zwei Fallkonstellationen gesetzgeberisches Handeln. Dabei handelt es sich um eine Synthese aus wirtschaftlichen und juristischen Motiven – nicht zuletzt resultierend daraus, dass sich Regulierung im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Recht bewegt. Im Bereich der Ökonomik, ins-

³¹ Vgl. zum Stichwort „begrenzte Freiheit“ *Hofer*, Freiheit ohne Grenzen, S. 279ff.

³² Vgl. hierzu Sinn und Zweck der Regulierung bei *Samuel Klaus*, De-/Regulierung. Eine juristische Begriffsanalyse unter Einbezug der Systemtheorie, Rn. 113 (http://www.samuelklaus.ch/fileadmin/user_upload/PDF/07-05_klaus_deregulierung_begriffsanalyse.pdf), zuletzt 07.03.13).

³³ Vgl. hierzu auch *Pies*, Ordnungspolitik, S. 122.

³⁴ Der Begriff der Regulierung ist in der heutigen Zeit sehr umstritten und Diskussionen um die Begrifflichkeit spielen sich vornehmlich im Bereich der Netzsektoren ab (vgl. *Ruffert* in: *Fehling/Ruffert*, §7 Rn. 44ff., der die Bedeutung der Netzwirtschaften als sog. Referenzgebiet für die Begriffsfindung näher erläutert). Eine einheitliche Definition lässt sich nur schwer finden. Regulierung ist zum einen jegliches normgesteuertes Verhalten, zum anderen nur dort anzutreffen, wo es darum geht, die wirtschaftlich negativen Folgen verursacht durch natürliche Monopole (zu diesem Begriff vgl. *Leschke*, in: *Fehling/Ruffert*, §6 Rn. 54) aufzufangen (vgl. *Ruffert* Begriff, in: *Fehling/Ruffert*, §7 Rn. 19; *Schmoeckel*, Regulierung, in: <http://www.forhistiur.de/zitat/0902schmoeckel.htm>, Rn. 12ff., zuletzt 07.03.13). Für die vorliegende Arbeit soll aber gerade nicht auf den umstrittenen Begriff der Regulierung abgestellt werden, sondern vielmehr auf die Phänomene, die Regulierung in Form staatlichen Eingreifens in das Marktgeschehen bedingten.

besondere der Institutionenökonomik³⁵, gestattet das Vorhandensein des Phänomens des Marktversagens³⁶ gesetzgeberisches Handeln.³⁷ Aus Sicht des Rechts, insbesondere aus staatsrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Perspektive, bedingt der Wandel vom Verständnis der Staatsaufgaben bzw. das gewandelte Verständnis von Verantwortungsteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren die Notwendigkeit staatlichen Handelns – als Antwort auf eine bestehende Gewährleistungsverantwortung des Staates.³⁸

Damit werden zwei Mechanismen aufgezeigt, die Motivation und Legitimation gesetzgeberischen Handelns darstellen. Ob diese auch für die Einführung des Versicherungsaufsichtsgesetzes ausschlaggebend waren und mithin eine Neubewertung dieser rechtfertigen, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Spiegeln sich der Aspekt des Marktversagens und derjenige eines gewandelten staatlichen Aufgabenverständnisses auch in der Beantwortung der Frage nach dem Warum der Einführung der materiellen Versicherungsaufsicht wider? Die oben aufgestellte These artikuliert eben diese Annahme. Verifiziert sich diese, führt dies dazu, dass sich die Einführung der Versicherungsaufsicht im Jahr 1901 aufgrund eines modernen Ansatzes, dessen Ursprung im Regulierungsrecht liegt, neu erklären und begreifen sowie zugleich aufzeigen lässt, dass das Regulierungsrecht historische Wurzeln aufweist. Dieser Gedanke soll im Folgenden weiter ausgeführt werden.

³⁵ Erläuterung des Begriffs bei *Cremer* in: *Fehling/Ruffert*, §5 Rn. 92f.; zur ‚Neuen Institutionenökonomik‘ vgl. auch die Arbeit von *Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomie; zur Geschichte der Institutionenökonomik vgl. *Erlei/Leschke/Sauerland*, Neue Institutionenökonomik.

³⁶ Zum Begriff des Marktversagens im Bereich der Ökonomik, vgl. *Leschke* in: *Fehling/Ruffert*, §6 Rn. 23f.; *Bator*, Anatomy of Market Failure: in *Quarterly Journal of Economics* 1858, S. 351 ff.

³⁷ *Ruffert* in: *Fehling/Ruffert*, §7 Rn. 19.

³⁸ *Wallrabenstein*, Versicherung im Sozialstaat, S. 243; vgl. auch *Fehling*, Regulierung als Staatsaufgabe, in: *Hill*, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 91, 92.

*b) Marktversagen*³⁹*aa) Vorbemerkung*

Zunächst soll das Phänomen des Marktversagens als Auslöser für staatliches Eingreifen näher erläutert werden.⁴⁰ Marktversagen kann dabei aus unterschiedlichen Situationen resultieren.⁴¹ Im Folgenden werden vier Beispiele einer ausführlicheren Betrachtung unterzogen, die klassische Situationen von Marktversagen abbilden. In diesen spiegeln sich die Aspekte eins bis drei der dieser Untersuchung zugrunde liegenden These wider.

bb) Machtungleichgewicht durch Informationsdefizite

Annahme der These ist es, dass der Staat mit der Einrichtung einer Aufsichtsbehörde zum Zwecke des Versicherungsschutzes eine Institution etablieren wollte, die Informationsdefizite zu bekämpfen beabsichtigte (Aspekt 3).⁴² Der Ruf nach Maßnahmen zum Schutze des versicherungssuchenden Publikums erklang mit dem stetigen Anwachsen des Marktsegments immer deutlicher. Eine wachsende Nachfrage führte zur vermehrten Errichtung neuer Versicherungsunternehmungen. Es entstand ein hartumkämpfter Markt und es drängte sich der Eindruck auf, dass die Versicherten den Unternehmen zunehmend hilflos gegenüber standen. Eine adäquate Beurteilung der Unternehmen war dem Laien jedoch von Beginn an verwehrt. Eine Aufsichtsbehörde, die das Unternehmen zum Zeitpunkt des Markteintritts zur Einhaltung bestimmter Pflichten anhält und steuernd in den laufenden Geschäftsbetrieb eingreifen kann, sobald die Interessen des Versicherten gefährdet scheinen, versucht, eine solche Unterlegenheit aufgrund mangelhafter⁴³ Information des Versicherten möglichst weitgehend zu vermeiden. Die Einrichtung einer Behörde und deren Tätigkeit sollte also verhindern, dass unvollständige Informationen auf den Markt gelangten, indem sie die Einhaltung von Informationspflichten der Unternehmen gegenüber ihren Versicherten überwacht und damit „Missstände“, welche durch den freien Markt nicht behoben werden

³⁹ Vgl. zum Begriff des Marktversagens Fn. 34.

⁴⁰ Ein weiterer Regulierungsanlass im Bereich der Ökonomik ist das Staatsversagen, welches hier jedoch ausgeblendet werden soll, da die darunter subsumierten Fallgruppen für die Untersuchung nicht zielführend sind, vgl. hierzu *Ruffert* in: *Fehling/Ruffert*, § 7 Rn. 22 ff.

⁴¹ Allen gemeinsam ist, dass der Markt seine Funktion zur Erreichung einer allokatoren effizienten Güterverteilung nicht erfüllt, *Ruffert* in: *Fehling/Ruffert*, § 7 Rn. 19.

⁴² Dies greift den der These zugrunde liegenden 3. Aspekt des Versicherungsschutzes auf.

⁴³ Mangelhaft beschreibt dabei allgemein das Vorliegen von Informationsdefiziten, sei es aufgrund unvollständiger, auch qualitativ mangelhafter Information, oder mangelnder Information; vgl. auch *Fritsch/Wein/Ewers*, Marktversagen, S. 282 ff.

können, vermeidet. Effektiver Verbraucherschutz⁴⁴ soll hier durch staatliches Handeln in Gestalt der Errichtung einer Aufsichtsbehörde gesichert werden, die durch entsprechendes Fachpersonal und mit der Kompetenz zu jederzeitigem Einschreiten im Falle von Missständen ausgestattet ist.

Der vorstehende Erklärungsansatz fußt auf einer Spielart des Marktversagens, die im Bereich der Regulierung durch den Begriff der Informationsasymmetrien umschrieben wird.⁴⁵ Denn so kann von einer Asymmetrie als Regulierungsgrund gesprochen werden, wenn ein Marktteilnehmer gegenüber dem anderen einen Informationsvorsprung aufweist, mithin ein Machtungleichgewicht vorliegt.⁴⁶ Das Marktgeschehen entbehrt hier der erforderlichen Transparenz, die für die zutreffende Beurteilung beispielsweise der Qualität des Gutes sowie der Eigenschaften oder Absichten eines Marktteilnehmers maßgebend ist.⁴⁷

cc) Das Vorliegen ruinöser Konkurrenz

Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts verzeichnete die Versicherungsbranche ein ständiges, zunächst langsames, später schnell steigendes Wachstum.⁴⁸ Der Wirtschaftszweig gewann auch volkswirtschaftlich erheblich an Gewicht. Der Abschluss von Versicherungen als offenbar lukratives Geschäft, das scheinbar zum raschen Geldverdienen taugte, lockte zahlreiche Profiteure. Der wohlthätige Zweck der Versicherung rutschte dabei in den Hintergrund, und das Gewinnstreben der einzelnen Unternehmen beherrschte das Marktgeschehen. Prämierendumping sei an dieser Stelle nur

⁴⁴ Zur Erläuterung des Begriffs Verbraucherschutz vgl. ausführlich Kapitel E. IV. 4. a.

⁴⁵ Vgl. *Leschke* in: *Fehling/Ruffert*, § 6 Rn. 60: Exemplarisch für den Bereich der Versicherungen sollen aus den dort aufgeführten Beispielen die folgenden zwei heraus gegriffen werden: Verbraucher können den Nutzen bestimmter Güter oder deren Qualitäten nicht richtig einschätzen (insbesondere bei Erfahrungs- oder Vertrauensgütern); Versicherungen können ggf. die Risiken der Versicherungsnehmer und/oder deren Verhalten nicht adäquat beurteilen; *Fritsch/Wein/Ewers*, Marktversagen, S. 282 ff.; vgl. auch *Osetrova*, Regulierung, S. 114 ff.; vgl. auch *Nguyen/Molinari*, Versicherungsaufsicht, S. 11 f. (https://www.akad.de/fileadmin/akad.de/assets/PDF/WHL_Schriftenreihe/WHL_Schrift_Nr_09.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.11.13).

⁴⁶ *Cremer* in: *Fehling/Ruffert*, § 5 Rn. 110; *Zweifel/Eisen*, Versicherungsökonomie, S. 293 f.; hierzu auch *Rabe*, Liberalisierung, S. 35, 36 ff.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch *Leschke* in: *Fehling/Ruffert*, § 6 Rn. 60. Grundsätzlich können solche Informationsdefizite auch durch den Markt selbst behoben werden (vgl. *Leschke* in: *Fehling/Ruffert*, § 6 Rn. 63). Ist jedoch staatliches Handeln mangels marktinterner Lösungen gefordert, eröffnet sich ein breites Spektrum staatlicher Handlungsmöglichkeiten: von der Auferlegung von Informationspflichten über die Festlegung bestimmter Marktzugangsvoraussetzungen bis hin zur Etablierung von Mindeststandards betreffend das Gut oder Produkt oder gar zur Einführung der Pflichtversicherung (*Leschke* in: *Fehling/Ruffert*, § 6 Rn. 63).

⁴⁸ Vgl. hierzu Kapitel C. I. 2.

Sachregister

- Anpassungsmängel 11, 232
Aufsichtstradition 6, 16 f., 25 f., 33,
185, 218, 220, 226, 231, 241, 242
- Daseinsfürsorge 3, 195, 199
Dualismus von Staat und Markt 7
Dysfunktion des Marktes 11, 232
- Gefahrenabwehr 226 f.
Gewährleistungsfunktion 196, 240
Gewährleistungsmodell 195, 198 f.,
239 f.
Gewährleistungsstaat 16, 19, 27,
195 ff., 226, 245, 248
Gewährleistungsverantwortung 8, 15,
196, 200, 202, 240, 245
- Informationsasymmetrie 10, 243
Informationsdefizit 5, 9 f., 50, 236, 248
Institutionenökonomik 8
- Klassifikationssystem 129 ff., 140 f.,
153
Konsumentenschutz 204, 208, 211
Konzessionierung 1, 17, 25, 28, 31 f.,
52, 54, 95, 109 f., 219, 236, 241, 245
Konzessionspflicht 30, 33 ff., 41 f.,
44, 48, 51 ff., 83, 5, 185 f., 200, 211,
220 f., 225 f., 233, 236 f., 248
Konzessionssystem 33, 53 f., 178, 183,
226
- Liberalisierung 1, 3
- Machtungleichgewicht 9, 10, 172, 201,
243
Markteintritt 9, 50, 221, 237, 239
Marktversagen 8, 9 ff., 21, 115, 222,
226, 231, 234, 242 ff., 247 f.
- Marktzugang 35, 194, 200, 213 f., 225,
233
Marktzutritt *siehe* Marktzugang
Meritorisches Gut 12, 232, 242
Monopol 123, 129, 143 f., 152 f.,
– natürliches 14
– Tabak- 121, 152
Monopolanstalt *siehe* Monopolbetrieb
Monopolbetrieb 135, 144, 166, 174
- Normativbestimmung
– System der 31, 179
- Pfadabhängigkeit 17 f.
Publizitätssystem 19, 30
- Rechtseinheit 6, 17, 174, 178 f., 183 ff.,
219, 222, 226, 240 ff.
Rechtszersplitterung 177, 179, 184,
186, 191, 221, 223, 231, 233, 240 f.
Regulierung 6 ff., 10 ff., 16 ff., 28 f.,
231, 245, 247
Regulierungsbegriff 22
Regulierungsdebatte 19, 248, 249
Regulierungsrecht 7 f., 13 f., 16, 18, 20,
23 f., 28, 234, 247,
Regulierungsstaat 245
Regulierungsstruktur 245
Regulierungsziel 29, 248
Reichseinheit 6, 17, 174, 179
Risikoklassifikation 127, 140 f.,
151, 154, 156, 167, 173, 206, 236
- Schutztheorie 227 ff.
Sozialversicherung 112 ff.
Staatsaufsicht 103, 120, 144, 185, 241
– materielle 1 ff., 19, 31 f., 177, 181,
185 f., 193, 211, 220, 224, 226, 247
Strukturtheorie 228 f.

- Tabakmonopol *siehe* Monopol
- Verbraucherschutz 10, 13, 204 ff., 222, 246, 248
- Verhältnis Recht und Wirtschaft 6, 18, 20
- Versichertenschutz 5, 9, 172 f., 176, 179, 181, 187, 208, 212, 215, 223, 225, 230, 230, 233 ff., 242, 244 f.,
- Versicherungsgedanke 78, 112, 114, 117, 170
- Versicherungszwang 111, 124, 144, 150, 154, 162, 170, 173, 175,
- Verstaatlichung 1, 3, 19, 25, 27, 76, 121 ff., 236
- Vertrauensgut 167, 182, 242
- Vertrauenskrise 4, 27, 64, 82 f., 115, 117, 120, 194 f., 222, 224, 228, 232 ff., 241 f.
- Wohlfahrtsstaat 138, 200, 225, 239
- Zwangsversicherung 127, 137 f., 144, 150, 157, 161, 171