

**Schriftenreihe des Instituts für Versicherungswissenschaft
an der Universität Köln**

Herausgegeben von Professor Dr. jur., Dr. phil. W. Rohrbeck-Köln

==== Neue Folge Heft 14 =====

**Systeme der Staatsaufsicht
über
Versicherungsunternehmungen**

Von

Dr. Peter Boss



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Schriftenreihe des Instituts für Versicherungswissenschaft
an der Universität Köln**

Herausgegeben von Professor Dr. jur., Dr. phil. W. Rohrbeck-Köln

Neue Folge Heft 14

**Systeme der Staatsaufsicht
über
Versicherungsunternehmen**

Von

Dr. Peter Boss



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
Copyright 1955 by Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1955 bei Richard Schröter, Berlin SW 29

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
1. Abschnitt Einleitung	9
§ 1 Geschichtliche Entwicklung des Versicherungswesens und der Versicherungsaufsicht	9
I. Das Versicherungswesen	9
1. Die Ursprünge der Erwerbsversicherung — 2. Ihre Ausbreitung — 3. Der Ursprung der Gegenseitigkeitsversicherung — 4. Kodifikationen des Versicherungsrechts — 5. Die Versicherer	
II. Die Versicherungsaufsicht	11
1. Im Allgemeinen — 2. Der Merkantilismus — 3. Der Kameralismus — 4. Der Liberalismus — 5. Moderne Versicherungsaufsicht	
§ 2 Pro und contra Staatsaufsicht	14
I. Gründe für die Staatsaufsicht	14
1. Sonderstellung des Versicherungsgewerbes, wirtschaftliche und soziale Aspekte — 2. Die Versicherung beruht auf dem Vertrauen der Allgemeinheit — 3. Komplizierte Grundlagen des Lebensversicherungsbetriebes — 4. Komplizierte Versicherungsbedingungen in der Schadenversicherung — 5. Bekämpfung von Mißbräuchen — 6. Konkurrenz	
II. Gründe gegen die Staatsaufsicht	17
§ 3 Pro und contra Verstaatlichung	18
1. Monopol, Verstaatlichung — 2. Für die Verstaatlichung — 3. Gegen die Verstaatlichung	
2. Abschnitt Allgemeines	22
§ 4 Das Aufsichtsrecht	22
1. Privatrecht — öffentliches Recht — 2. Abgrenzung des Aufsichtsrechts	
§ 5 Sachliche, örtliche und zeitliche Abgrenzung der Aufsicht	24
I. Sachliche Abgrenzung	24
II. Örtliche Abgrenzung	25
1. Niederlassung — 2. Geschäftsbetrieb	
III. Das inländische und das ausländische Geschäft	26
IV. Zeitliche Abgrenzung	27
V. Zusammenfassung	28
VI. Überschreitung der Grenzen	28
1. Unternehmungen mit Sitz im Inland — 2. Ausländische Unternehmungen — 3. Kollisionen	
3. Abschnitt Die Aufsichtssysteme	31
§ 6 Übersicht	31

§ 7	Das Publizitätssystem	33
	I. Der Grundgedanke	33
	A. Allgemeines	
	B. Beispiel: Großbritannien	
	II. Das Verfahren	35
	III. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen	35
	A. Allgemeines — 1. Einzelkaufmann — 2. Gesellschaft — 3. Öffentliche Versicherungsanstalt	
	B. Beispiel: Großbritannien	
	IV. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes	37
	A. Allgemeines	
	B. Beispiel: Großbritannien — 1. Prüfung der Zahlungs- fähigkeit — 2. Reserven — 3. einzureichende Dokumente	
	V. Die Auflösung	39
	A. Allgemeines — 1. Sanierung — 2. Bestandesübertragung — 3. Liquidation	
	B. Beispiel: Großbritannien	
	VI. Die Sanktionen	42
	VII. Der Behördenorganismus, die Rechtsmittel und die Kosten der Aufsicht	42
	VIII. Besonderheiten für Vereinigungen von Einzelversicherern	43
	IX. Vor- und Nachteile des Publizitätssystems	44
§ 8	Das System der Normativbestimmungen	45
	I. Der Grundgedanke	45
	A. Allgemeines	
	B. Beispiel: Niederlande	
	II. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen	46
	A. Allgemeines — 1. Unternehmungsformen — 2. Voraus- setzungen der Entstehung	
	B. Beispiel: Niederlande	
	III. Der Geschäftsbetrieb	49
	A. Allgemeines — 1. Reserven, Anlagewerte — 2. Rechnungs- führung, einzureichende Dokumente	
	B. Beispiel: Niederlande	
	IV. Die Auflösung	51
	A. Allgemeines — 1. Sanierungsmaßnahmen — 2. Bestandes- übertragung — 3. Liquidation — 4. Privileg	
	B. Beispiel: Niederlande	
	V. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde	53
	VI. Die Sanktionen	54
	A. Allgemeines — 1. verwaltungsrechtliche — 2. strafrechtliche	
	B. Beispiel: Niederlande	
	VII. Der Behördenorganismus und die Rechtsmittel	55
	VIII. Die Kosten	56
	IX. Vor- und Nachteile des Systems der Normativbestimmungen	56
§ 9	Das System der materiellen Staatsaufsicht mit Bewilligungsprinzip	57
	I. Einleitung	57
	A. Grundgedanke	

B. Gesetzliche Bestimmungen, Aufsichtspflicht	
1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien — 4. Beauf-	
sichtigte Unternehmungen in der Schweiz — 5. Beauf-	
sichtigte Unternehmungen in Deutschland	
II. Die Entstehung einer Versicherungsunternehmung; die Be-	
willigung	62
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
III. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes	67
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
IV. Die Auflösung einer Versicherungsunternehmung	75
A. Allgemeines: Sanierung, Bestandesübertragung, Liqui-	
dation, Privilegien	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
V. Sanktionen	80
A. Allgemeines: Verwaltungsrechtliche und strafrechtliche	
Sanktionen	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
VI. Die Behördenorganisation	83
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
VII. Die Rechtsmittel	85
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien	
VIII. Die Kosten	87
IX. Vorteile — Nachteile	88
§ 10 Der Unterschied zwischen Bewilligungs- und	
Konzessionsprinzip	88
I. Der Begriff der Konzession und der Bewilligung	88
II. Vergleich mit dem Recht der öffentlichen Sachen	90
§ 11 Das Konzessionsprinzip	92
I. Einleitung	92
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Rußland — 2. Uruguay	
II. Staatsanstalt und konzessionierte Privatunternehmungen ..	94
A. Allgemeines	
B. Beispiele: 1. Rußland — 2. Uruguay	
III. Die Behördenorganisation	96
IV. Konzessionsgesuch und Konzessionierung	97
V. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes	98
1. Rußland — 2. Uruguay	
VI. Die Sanktionen	99
1. Rußland — 2. Uruguay	
VII. Der Untergang der Konzession	100
VIII. Die Rechtsmittel	100
IX. Die Kosten der Aufsicht und die finanzielle Ausnützung des	
Monopols	101

§ 12	Mischsystem: Frankreich	102
	I. Einleitung	102
	II. Die Rechtsquellen	102
	III. Die Aufsichtspflicht	103
	IV. Die Aufsichtsbehörden	104
	V. Die Bewilligung	105
	1. Gesellschaftsformen — 2. agrément technique — 3. agrément politique — 4. Erteilung der Bewilligung	
	VI. Die nationalisierten Gesellschaften	109
	VII. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes	110
	VIII. Die Überwachung der Auflösung	113
	1. Freiwillige Liquidation — 2. Sanierungsmaßnahmen — 3. Bestandesübertragung — 4. Obligatorische Liquidation — 5. Privilegien	
	IX. Die Mittel der Aufsicht	115
	X. Die Rechtsmittel	116
	XI. Die Kosten	116
4. Abschnitt	Die Entwicklung in der Zukunft	117
§ 13	Die Möglichkeiten der Vereinheitlichung	117
	I. Die Vereinheitlichung	117
	II. Beispiele	118
	1. Die Voraussetzungen für die Entstehung einer Versicherungsunternehmung — 2. Der Geschäftsbetrieb — 3. Die Reserven — 4. Die Mittel der Aufsicht	
	Literaturverzeichnis	121

Abkürzungsverzeichnis

A.	=	Auflage
a. E.	=	am Ende
Anm.	=	Anmerkung
Art.	=	Artikel
BBl	=	Schweizerisches Bundesblatt
bfrs.	=	belgische Franken
BGBI	=	Deutsches Bundesgesetzblatt
BV	=	Schweizerische Bundesverfassung
Ch.	=	Chapter
dVAG	=	Deutsches Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931
Edw.	=	Edward
f., ff.	=	folgende Seite, folgende Seiten
Geo.	=	Georg
inkl.	=	inklusive
Jg.	=	Jahrgang
KUVG	=	Schweizerisches Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911
£	=	Pfund Sterling
lit.	=	litera
MFG	=	Schweizerisches Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932
OR	=	Schweizerisches Obligationenrecht
resp.	=	respektive
RGBI	=	Deutsches Reichsgesetzblatt
S.	=	Seite
sec.	=	section (= Artikel)
sFr.	=	Schweizerfranken
sog.	=	sogenannt
subsec.	=	subsection
sVAG	=	Schweizerisches Bundesgesetz betreffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiet des Versicherungswesens vom 25. Juni 1885
sVVG	=	Schweizerisches Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908
SVZ	=	Schweizerische Versicherungs-Zeitschrift
u. a.	=	unter anderem, und andere
vergl.	=	vergleiche
VO	=	Verordnung
VVaG	=	Versicherungs-Verein auf Gegenseitigkeit
Ziff.	=	Ziffer

Erster Abschnitt

Einleitung

§ 1 Geschichtliche Entwicklung des Versicherungswesens und der Versicherungsaufsicht

I. Das Versicherungswesen

1. Der Ursprung der Erwerbsversicherung liegt im Altertum, und zwar in zwei Instituten: In der Gefahrengemeinschaft von Seeschiff und Ladung und im *foenus nauticum*.

Die *Gefahrengemeinschaft aller an einer Seereise Beteiligten* äußerte sich dadurch, daß sie gemeinsam den Schaden zu tragen hatten, der entstand, wenn von einem Schiff in Seenot die Ladung oder Teile davon ins Meer geworfen werden mußten (Seewurf, *lex Rhodia de iactu*). Später erweiterte sich die Gefahrengemeinschaft, umfaßte aber stets nur einen sehr beschränkten Kreis beteiligter Personen und nur ganz bestimmte Schäden. Sie hat sich bis heute erhalten in der sogenannten „*havarie grosse*“¹.

Das *foenus nauticum* war ein Darlehen an einen Kaufmann, damit dieser eine Seereise finanzieren könne. Dabei konnten für die „geliehene Summe oder für die davon angeschafften Waren, welche auf Gefahr des Gläubigers (Darleihers) über See gehen sollten (*pecunia traiecitia*), auf die Dauer der Seereise beliebig hohe Zinsen als Prämie für die übernommene Gefahr stipuliert werden“². Erreichten die Waren unversehrt den Bestimmungshafen, so erhielt der Darleiher sein Geld samt Zinsen zurück; sank dagegen das Schiff mit der Ware, so verlor er die geliehene Summe und die Zinsen.

Dieses im Seehandel übliche Geschäft (Seedarlehen) wurde auch auf andere Gebiete übertragen. Die Rückgabepflicht eines Darlehens konnte von einem zukünftigen, ungewissen Ereignis abhängig gemacht werden. Trat dieses Ereignis ein, so ging das Rückforderungsrecht des Darleihers unter (*foenus quasi nauticum*)³.

Das Seedarlehen erhielt sich bis ins Mittelalter. Erst das kanonische *Zinsverbot* zwang dazu, Umgehungsformen zu suchen, wie der reso-

¹ Koenig 6.

² *Corpus Iuris Civilis, Digesten* 22, 2, *Codex* 4, 33.

³ *Gahlen* 1.

lutiv bedingte Kaufvertrag über die schwimmende Ware oder das Wechselgeschäft⁴.

Im 14. Jahrhundert wandelte sich das Seedarlehen allmählich in ein richtiges Versicherungsgeschäft um, indem nämlich der „Darleiher“ die Geldsumme nur noch bei Untergang des Schiffes auszahlte. Der Kaufmann erhielt den Betrag nicht mehr zum voraus, mußte also auch keine Zinsen mehr bezahlen. Er hatte dem Geldgeber nur noch eine Gegenleistung, die Prämie, dafür zu entrichten, daß dieser das Risiko der Seereise trug⁵.

2. Von *Italien* (Genua, Venedig) aus verbreitete sich dieses Versicherungsgeschäft auf die übrigen Mittelmeerländer, insbesondere auf *Spanien* (Barcelona). Die rasch fortschreitende Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens, der Aufschwung von Handel und Verkehr förderten naturgemäß auch die Entwicklung und Verbreitung des Versicherungswesens. Es waren in Italien und Spanien *Einzelkaufleute*, welche das Versicherungsgeschäft betrieben, und zwar meist als Hilfgewerbe. Sie brachten es dank ihrer Handelsbeziehungen im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts auch in die *nördlichen Länder Europas*, besonders in die Niederlande, nach England, Frankreich und in die norddeutschen Hansestädte⁶.

3. Im Norden von Deutschland, aber auch in Dänemark, Flandern und England hatten sich seit dem 10. und 11. Jahrhundert *Gemeinschaften* gebildet, sogenannte *Gilden* oder *Zünfte*, welche hauptsächlich die Förderung der verschiedenartigsten beruflichen oder gesellschaftlichen Interessen bezweckten. Diese Gemeinschaften waren auch gebildet worden, um schädigende Ereignisse, welche einzelne ihrer Mitglieder treffen konnten, gemeinsam zu tragen. Aus diesem ursprünglich allgemeinen Zweck — der Unterstützung bei Unglücksfällen — entwickelten sich besondere Zweckbestimmungen. Es wurde z. B. Ersatz geleistet bei Feuersbrunst, bei Todesfällen, Schiffbruch, Diebstahl von Vieh, etc.; so entstanden die *Brandgilden*, *Totengilden*, etc. Andere Gilden zahlten Sterbegelder an ihre Mitglieder oder deren Witwen und Waisen. Später wandelte sich diese Fürsorgeeinrichtung zur Lebensversicherung, welche sich aber erst richtig entwickeln konnte dank der vom Engländer Halley Ende des 18. Jahrhunderts erstmals aufgestellten Sterbetafeln.

Aus der Versicherung in dieser genossenschaftlichen Form hat sich die heutige *Gegenseitigkeitsversicherung* entwickelt⁷.

⁴ Koenig 6/7; Guhl 695.

⁵ Koenig 7.

⁶ Koenig 7.

⁷ Koenig 7/8; Gahlen 1/2.

4. Das Versicherungswesen, in der mehr spekulativen wie auch in der genossenschaftlichen Form, bildete sich zunächst rein *gewohnheitsrechtlich* fort. Gegen Ende des Mittelalters, mit den großen Entdeckungen (Amerika, Seeweg nach Indien) und dem dadurch bewirkten unerhörten Aufschwung von Handel und Verkehr, verbreitete sich das Versicherungswesen so sehr, daß sich das Bedürfnis nach festen Rechtsregeln immer stärker geltend machte. Zuerst befaßten sich behördliche Verordnungen mit einzelnen Gebieten, besonders mit der Bekämpfung von Mißbräuchen bei den Wettversicherungen. Später wurden die an einem bestimmten Handelsplatz befolgten Gebräuche zusammengestellt und in einem gesetzlichen Erlaß vereinigt. Solche *Kodifikationen* entstanden zuerst in den spanischen und niederländischen Hafenstädten, später in Frankreich (die bekannte „ordonnance de la marine“ von 1681 enthielt in einem besonderen Titel die nach der Praxis zusammengestellte Ordnung der Seeversicherung) und Deutschland (Hamburgische Assekuranz- und Havarieordnung von 1731)⁸.

5. Mit der Ausbreitung des Handels wuchsen auch die zu versichernden Risiken. Sie wurden für *Einzelpersonen* zu groß, so daß sich nach und nach *Unternehmergruppen* und *Gesellschaften* bildeten, welche das Versicherungsgeschäft betrieben. Die Kapitalgesellschaften verdrängten mit der Zeit die Einzelkaufleute vollständig. Nur in England konnten sich Vereinigungen von Einzelversicherern halten. Die größte von ihnen, die Lloyd's Vereinigung, welche noch heute besteht, ist zu einem der bedeutendsten Versicherungszentren geworden⁹.

II. Die Versicherungsaufsicht

1. Der Versicherungsvertrag ist kein Individualvertrag im strengen Sinne. Er ist mit einer Gesamtheit verbunden, mit der Gemeinschaft derer, die denselben Gefahren unterworfen sind und die sich vereinigen, um die finanziellen Folgen der Schäden unter sich zu verteilen. In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bildet jede Versicherung ein Gegenseitigkeitsverhältnis, welches von einer zentralen Stelle geleitet wird: Vom Staat oder einer öffentlichen Anstalt, von einer Gegenseitigkeits- oder einer Aktiengesellschaft. Diese Stelle ist es, welche die Versicherungskandidaten zuläßt, die denselben Gefahren unterworfenen Personen und Sachen gruppiert, die Prämien oder Beiträge festsetzt, die Schäden reguliert, die Reserven anlegt und eventuelle Überschüsse verteilt.

Die richtige und loyale Erfüllung der Verträge hängt von der fachlichen Bildung und persönlichen Integrität der Leiter der Versiche-

⁸ Koenig 8/9; Gahlen 2.

⁹ Koenig 8/9; Gahlen 2.