Sina Bohnen und Raphael Hennecke

Sicherheit durch Solidarität

Sina Bohnen und Raphael Hennecke

Sicherheit durch Solidarität

100 Jahre Kommunaler Schadenausgleich Hannover

Gesellschaft für Unternehmensgeschichte (GUG) Frankfurt am Main

Frankfurter Allgemeine Buch

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

Frankfurter Allgemeine Buch

© Fazit Communication GmbH
Frankfurter Allgemeine Buch
Pariser Straße 1
60486 Frankfurt am Main
Kontakt: buch@fazbuch.de

Umschlag: Nina Hegemann
Umschlagfoto: Olaf Mahlstedt
Layout & Satz: Nina Hegemann
Druck: Beltz Graphische Betriebe, Bad Langensalza
Printed in Germany

1. Auflage
Frankfurt am Main 2025
ISBN 978-3-96251-227-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, vorbehalten.

Frankfurter Allgemeine Buch hat sich zu einer nachhaltigen Buchproduktion verpflichtet und erwirbt gemeinsam mit den Lieferanten Emissionsminderungszertifikate zur Kompensation des CO_2-Ausstoßes.

Klimaschutz-Beitrag
mit
First Climate.com
2025
CO_2-Zertifikate

Inhaltsverzeichnis

1. Kontinuierliche Solidarität und historische Brüche: Einleitung 7

2. Was ist ein Kommunaler Schadenausgleich? Funktionsweise und Geschäftsmodell 11

3. Eine Idee wird Realität: Die Gründungsphase 15

4. Wachstum und bedrohte Unabhängigkeit: Die Ausgleiche in Weltwirtschaftskrise, Nationalsozialismus und Krieg 33

5. Wiederaufbau, Wachstum und Motorisierung: Nachkriegszeit und 1950er-Jahre 53

6. Strukturelle Modernisierung und ein neuer Geschäftsführer: Die 1960er-Jahre 69

7. Hannoveraner Ausgleich ohne Hannover: Der regionale Faktor 77

8. Neue Herausforderungen: Die Schneekatastrophe 1978/79 und die Auswirkungen der Gebiets- und Verwaltungsreformen 89

9. Die turbulenten 1990er-Jahre: Altlasten, ein verschollener Geschäftsführer und ein Stellvertreter von außen 99

10. „Wenn's um Geld geht …": Das Sparkassenrisiko und die Gründung der Verrechnungsstelle Sparkasse 109

11. Unfälle im Überblick: Ein Bahnunglück, Feuerwehreinsätze und Dienstwagenfahrten der Ehefrau 119

12. Haftpflichtschäden aus kommunalen Krankenhäusern: Das stetig steigende Krankenhausrisiko 127

13. 100 Jahre KSA Hannover: Schlussbetrachtung und Ausblick 131

Zusammenfassende Chronik: KSA Hannover von 1925 bis 2025 136

Literaturverzeichnis 150

Quellenverzeichnis 153

Bildverzeichnis 154

Endnoten 156

Über die Autoren 175

1. Kontinuierliche Solidarität und historische Brüche: Einleitung

Der gegenseitige Risikoausgleich durch die Gründung eines Kollektivs, welches das Gesamtrisiko übernimmt und somit die entstehenden Schäden gleichmäßig auf die Mitglieder verteilt, ist eine der ältesten Formen der Versicherung. Kommunale Schadenausgleiche (KSA) stellen eine Spezialform dieser Art von kollektiver Selbstversicherung dar, die speziell auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten von Kommunen und kommunaleigenen Unternehmen ausgelegt ist und ihre Mitgliedschaft dementsprechend auf diese beschränkt. Während sich das Prinzip des Zusammenschlusses zu einem Kollektiv bzw. einer Risikogemeinschaft in der privaten Versicherungswirtschaft historisch gesehen zugunsten von kapitalkräftigeren und profitorientierten Formen von Versicherungsunternehmen entwickelt hat, blieb das Geschäftsmodell der Kommunalen Schadenausgleiche in ihrer über 100jährigen Geschichte nahezu unverändert.

Auch wenn Funktionsweise und Geschäftsmodell beim KSA Hannover seit seiner Gründung im Jahr 1925 erstaunlich konstant blieben, unterlagen Mitgliedschaft, Art der Schadenfälle sowie Höhe der Schadensummen erheblichen Veränderungen. Da die Schadenfälle und ihre finanziellen Auswirkungen unmittelbar dem kommunalen und damit gesellschaftlichen Alltag entsprangen, lassen sich anhand der Geschichte des KSA Hannover auch die großen Entwicklungen der niedersächsischen und deutschen Geschichte im 20. und frühen 21. Jahrhundert spiegeln. So gab beispielsweise die Entwertung von kommunalen Rücklagen in der Hyperinflation nach dem Ersten Weltkrieg den nötigen politischen Rückenwind zur Idee der Gründung des KSA Hannover als Absicherung gegen finanzielle Haftpflichtrisiken. Das Elend der Weltwirtschaftskrise hingegen

Geschäftsführer Andreas Köhler am Rednerpult, 25.9.2023.

wurde in einer rapiden Zunahme weitgehend aussichtsloser Forderungen gegen die Kommunen sichtbar. Im Nationalsozialismus wurde auch der KSA Hannover zunehmend politisch gleichgeschaltet, bis sich die Geschäftstätigkeit im Zweiten Weltkrieg durch Einberufung der Mitarbeiter zur Wehrmacht und zunehmende Schäden an Infrastruktur und Kommunikation drastisch reduzierte. Die Nachkriegszeit stand dann neben den Folgen von Wiederaufbau und Besatzung vor allem im Zeichen der verkehrspolitisch zunächst weitgehend unregulierten Massenmotorisierung in der Bundesrepublik. Diese schlug sich beim KSA in zunehmenden Schadenfällen aus Verkehrsunfällen und Mängeln in den Straßennetzen der Kommunen nieder, da diese der rapiden Motorisierung nicht gewachsen waren. In den 70er-Jahren hatten die kommunalen Gebietsreformen erhebliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Mitgliedschaft im KSA Hannover. In den 90er-Jahren sorgten Auswirkungen von Planungsfehlern bei der Ausweisung von Bauland seitens der Kommunen für erhebliche, teils existenzgefährdende Belastungen beim KSA, weil Wohn- und Gewerbeimmobilien auf durch Altlasten kontaminiertem Land errichtet worden waren, etwa auf dem Gebiet ehemaliger Mülldeponien oder durch Munitionsreste belasteter Truppenübungsplätze. Im beginnenden 21. Jahrhundert fand dann wiederum die Energiewende in Form von Rechtsstreitigkeiten über Genehmigungen für Windräder ihren Niederschlag, während nach 2008 die globale Finanzkrise beim KSA Hannover ihren Schatten warf, als Forderungen in Millionenhöhe wegen Falschberatung gegen die Sparkassen im kommunalen Besitz geltend gemacht wurden.

Zur Geschichte Kommunaler Schadenausgleiche liegen bereits vereinzelt Arbeiten vor, die in der Tiefe ihrer Quellenrecherche aber variieren und mitunter lediglich die Natur von Chroniken und Festschriften haben.[1] Demgegenüber liegt dieser Arbeit eine zwar nicht lückenlose, aber doch sehr dichte Quellenüberlieferung zugrunde, die auf Ebene von Vorstand, Geschäftsführer und Mitgliederversammlung Einblicke bis in das historische Tagesgeschäft gewährt. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist durchgängig durch Vorstandsprotokolle und Protokolle der Mitgliederversammlung dokumentiert, ab Mitte der 60er-Jahre liegen auch die Geschäftsberichte wieder vor. Für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg sind Altakten überliefert, die zwar weniger einheitlich und nicht lückenlos sind, aber v. a. Auskunft über die Geschäftstätigkeit zur Zeit des Nationalsozialismus und der unmittelbaren Nachkriegszeit geben können. Ergänzt wurde diese Überlieferung des KSA Hannover selbst durch Akten einer Reihe niedersächsischer Kommunalarchive sowie des niedersächsischen Landesarchivs. So konnten in Letzterem die Entnazifizierungsakten einiger Schlüsselfiguren in der Geschichte des KSA eingesehen werden. Die Aktenüberlieferung des Stadtarchivs Celle besticht vor allem durch eine äußerst umfangreiche Dokumentation der Gründungszeit und Frühgeschichte des Hannoveraner Ausgleichs, u. a. in Form einiger früher Geschäftsberichte und Protokolle der ersten Mitgliederversammlungen sowie einiger Rundschreiben, die sich insgesamt ideal dazu eigneten, Lücken in der Überlieferung der Altakten beim KSA Hannover zu schließen.

Es ist das Anliegen dieses Buchs, sowohl die historische Beständigkeit des Kommunalen Schadenausgleichs Hannover als solidarischer und zuverlässiger Dienstleister seiner Mitgliedskommunen zu würdigen als auch die historischen Herausforderungen und Brüche in seiner 100-jährigen Geschichte greifbar zu machen. Dabei soll vor allem das Eintauchen in die teils tragischen, teils aber auch unfreiwillig komischen Schadenfälle die lebensnahe historische Darstellung einer Institution und ihrer Arbeit ermöglichen, die, wenn überhaupt bekannt, sonst eher als grau und juristisch trocken verrufen ist. ■

2. Was ist ein Kommunaler Schadenausgleich? Funktionsweise und Geschäftsmodell

Als der Oberkreisdirektor Reinhart Berger (1910–1994) 1965 die Mitgliederversammlung des KSA Hannover ebendort eröffnete, tat er dies mit dem Verweis, dass „die Bedeutung des Kommunalen Schadenausgleichs in umgekehrtem Verhältnis zu seinem Auftreten nach außen stehe. Der Ausgleich sei indessen, das müsse immer wieder betont werden, für die Verwaltungen und deren Angehörige äußerst wichtig.“[1] Diese Aussage hat, obwohl vor 60 Jahren getätigt, bis heute nichts an ihrer Gültigkeit verloren. Wenngleich der KSA für die Kommunen und kommunalen Unternehmen, die seine Mitgliedschaft stellen, bei der Vermeidung von finanziellen Risiken eine wichtige Rolle spielt, sind die Kommunalen Schadenausgleiche und ihre Funktionsweise abseits einer kleinen Gruppe von Kommunalbeamten, spezialisierten Juristen und Versicherungsexperten weitgehend unbekannt. Daher soll, um diese Publikation auch für Leser außerhalb dieses kleinen Kreises zugänglich zu machen, hier die grundsätzliche Funktionsweise des KSA, welche sich in seiner 100-jährigen Geschichte erstaunlich wenig veränderte, kurz erläutert werden.

Die Aufgabe der Kommunalen Schadenausgleiche besteht grundsätzlich darin, ihren Mitgliedern, d. h. Kommunen und kommunaleigenen Unternehmen, Versicherungsschutz gegen eine Reihe finanzieller Risiken zu gewähren. Ihre Dienstleistung ist also vergleichbar mit privatwirtschaftlichen Versicherungsunternehmen; in der Funktionsweise gibt es aber eine Reihe von Unterschieden, auf die noch einzugehen sein wird. Für die einzelnen Risiken bestanden historisch formalrechtlich unabhängige Ausgleiche, die aber de facto von der gleichen Geschäftsführung geleitet wurden. Seit Anfang der

60er-Jahre sind die Risiken in Form von Verrechnungsstellen unter dem Dach des KSA Hannover vereint. Die traditionsreichste und nach wie vor größte Verrechnungsstelle ist die für Haftpflicht. Wegen der Heterogenität der Mitglieder und ihrer Risiken ist diese zudem beim KSA Hannover heute zusätzlich unterteilt in die Verrechnungsstellen Haftpflicht-Allgemein, Haftpflicht-Sparkassen und Haftpflicht-Kraftfahrzeuge. Daneben bestehen Verrechnungsstellen für Autokasko, Autoinsassenunfall, Schülerunfall und Unfall. Während kommerzielle Versicherungsunternehmen ihre Einnahmen durch feste Vorausprämien regeln, Risiken durch Versicherungsmathematik berechnen und am Ende einen Gewinn anstreben, arbeiten die Kommunalen Schadenausgleiche anders. Zur Deckung der Ausgaben wird ein Umlageverfahren unter den Mitgliedern betrieben, welches größtenteils im Nachhinein die durch Schadenzahlungen und Verwaltungskosten entstandenen Ausgaben abdeckt. Diese Gesamtumlage wird nach einem bestimmten Schlüssel umgelegt. Hierfür werden Risiken der einzelnen Mitglieder nach einem Punktesystem anhand von Kriterien wie Einwohnerzahl, Art und Anzahl der kommunalen Betriebe, Kraftfahrzeuge bemessen. Es besteht seitens des Kommunalen Schadenausgleichs keine Gewinnerzielungsabsicht bzw. ist die Erzielung von Gewinn sogar unmöglich.[2] Stattdessen besteht durch den KSA eine Solidargemeinschaft, die Schäden einzelner gemeinsam trägt. Das Schadenrisiko wird also gleichmäßig auf die Mitglieder verteilt, um eine übermäßige Belastung durch hohe Schadensummen, etwa durch einzelne Großschäden oder die Häufung vieler Einzelschäden, zu verhindern.[3]

Neben der Abwesenheit des Gewinnstrebens bieten die Kommunalen Schadenausgleiche zudem eine weitere Reihe von Vorteilen, die sich aus der Ausrichtung auf die Kommunen und ihre Unternehmen ergeben. So können die Ausgleiche sowohl auf ein umfassendes Vertreterwesen wie auch auf kostspielige Werbung verzichten. Auch die zur Risikoberechnung notwendige Versicherungsmathematik

entfällt durch das Umlagesystem bzw. wird durch den Umlageschlüssel ersetzt. Bei der Abwicklung der Schadenfälle wird zudem mit den bereits bei den Kommunen angestellten Sachbearbeitern kooperiert, sodass die Kommunalen Schadenausgleiche im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Versicherungsunternehmen mit einer äußerst geringen Mitarbeiterzahl und entsprechend niedrigen Betriebskosten auskommen.

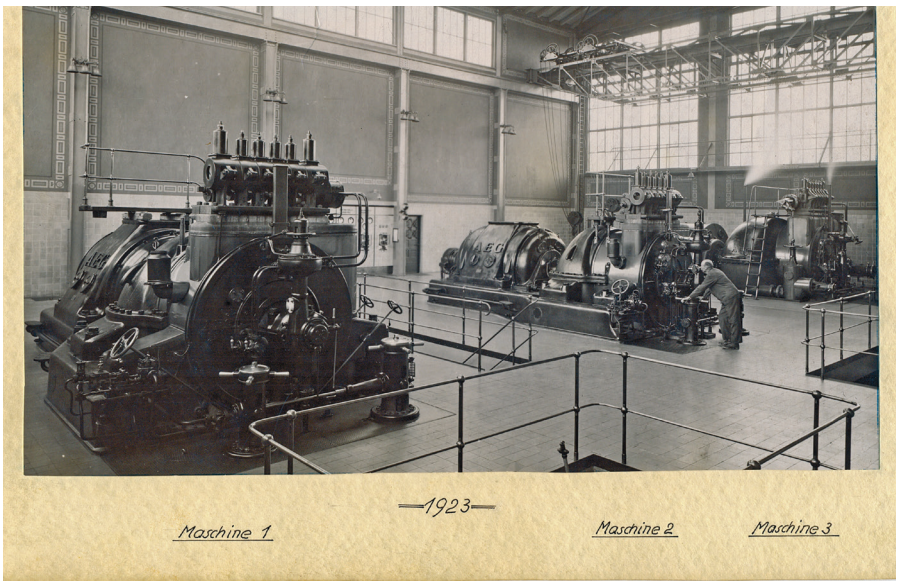
Die Kommunalen Schadenausgleiche selbst wiederum sichern sich gegen exorbitante Schadensummen bei eigens für diese bestehenden, ebenfalls nach dem Umlageprinzip arbeitenden Rückversicherungsverbänden ab, von denen der Allgemeine Kommunale Haftpflichtschaden-Ausgleich (AKHA) als traditionsreichster für die Haftpflichtsparte zuständig ist. Die Kommunalen Schadenausgleiche sind zudem von der staatlichen Versicherungsaufsicht ausgenommen, da ein Bedarf für Regulierung und Versichertenschutz nicht besteht.[4] Im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung sind die Ausgleiche nämlich demokratisch organisiert, d. h. die Entscheidungsgewalt liegt letztendlich bei der Mitgliederversammlung, die den Vorstand wählt, sodass die Mitglieder ihre Interessen selbst wahrnehmen können. Die Stimmenanzahl der Mitglieder bei der Versammlung ergibt sich dabei historisch bedingt sowohl aus der Einwohnerzahl der Kommunen als auch anhand der Höhe der gezahlten Umlagen, die sich seit den frühen 50er-Jahren aus dem zuvor beschriebenen differenzierten Umlageschlüssel berechnen.

Mit der satzungsgemäß auf Kommunen sowie kommunale Unternehmen beschränkten Mitgliedschaft sowie der ohne Gewinnerzielungsabsicht auf diese zugeschnittenen Dienstleistungsfunktion ergibt sich ein Geschäftsmodell, das sich seit der Gründungszeit der Kommunalen Schadenausgleiche zu Beginn des 20. Jahrhunderts kaum verändert hat. So erfuhren zwar die Schadenfälle über die Zeit in Art, Höhe und Häufigkeit drastische Veränderungen und machten mitunter neue Verrechnungsstellen notwendig. Allerdings blieb die

grundsätzliche Aufgabe und Funktionsweise, Kommunen und kommunaleigene Versorgungsunternehmen vor dem Risiko von Spitzen in der finanziellen Belastung durch große oder gehäufte Schadenfälle zu bewahren, indem die Belastung gleichmäßig auf die Gesamtheit der Mitglieder verteilt wird, bis heute unverändert. ■

3. Eine Idee wird Realität: Die Gründungsphase

Mit der Gründung des Deutschen Reichs 1871 wurde durch das Reichshaftpflichtgesetz eine gesetzliche Haftpflicht erstmals deutschlandweit rechtlich kodifiziert, was auch die Kommunen betraf. Diese sahen sich wiederum zwischen der Reichsgründung und dem Beginn des Ersten Weltkriegs 1914 einer beispiellosen Welle der Urbanisierung und des Städtewachstums ausgesetzt. Bedingt durch die Dynamik der Hochindustrialisierung, steigende Lebenserwartung und die Wanderungsbewegungen innerhalb des Reiches stieg die Anzahl der in Gemeinden über 5.000 Einwohnern lebenden Personen in dieser Phase von 9,7 auf 31,7 Mio. und damit um fast 230 Prozent.[1] Vor



AEG Turbogeneratoren im Kraftwerk Afferde des Elektrizitätswerks Wesertal GmbH, 1923. Das Hamelner Unternehmen trat als Energieversorger im Kommunalbesitz im Geschäftsjahr 1931/32 dem Hannoveraner Haftpflichtschadenausgleich bei.

Portraitaufnahme Dr. Rudolf Stapenhorst (1864–1944), (Ober)bürgermeister von Bielefeld 1910–1932.

allem die mittleren und größeren Städte reagierten auf diese Entwicklung mit einem deutlichen Ausbau der kommunalen Infrastruktur und Versorgung. Gas, Wasser, Elektrizität, Kanalisation, Nahverkehr, Häfen, aber auch Parks und Anlagen wurden Bewohnern durch städtische Versorgungsbetriebe erstmals flächendeckend zur Verfügung gestellt oder stark erweitert und modernisiert.[2] So verfügten bereits 1908 unter den deutschen Städten mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern, die auch viele Gründungsmitglieder des späteren KSA Hannover stellen sollten, rund 92 Prozent über ein Wasserwerk, rund 84 Prozent über ein Gaswerk und 46 Prozent über ein Elektrizitätswerk.[3] Auch Einrichtungen der Hygiene (Schlacht- und Viehhöfe, Müllabfuhr, Straßenreinigung) sowie des Gesundheitswesens (Krankenhäuser, Lebensmittelüberwachung, Friedhöfe) entstanden in

beeindruckender Geschwindigkeit.[4] Die Schulpolitik war ebenfalls expansiv, so wurden seitens der Kommunen entweder neue Schulen gegründet oder die Schulen privater Träger finanziell gefördert.[5] Finanziert wurde diese Entwicklung durch ein stark erhöhtes Steueraufkommen, das sich in den preußischen Städten allein zwischen 1883 und 1899 verdreifachte.[6]

Diese zeitgenössisch als Munizipalsozialismus bezeichnete Entwicklung bei den städtischen Kommunen hin zu einer umfassenden, kommunal betriebenen Versorgung und Infrastruktur ging nicht nur mit einem deutlich gestiegenen Personalbedarf seitens der Kommunen einher, sondern sorgte auch für erhebliche finanzielle Haftpflichtrisiken, sollten sich durch Unfälle im Betriebsablauf oder Ausfälle bei der Versorgung Schäden bei Dritten ergeben. Diese Haftpflichtrisiken verschärften sich noch einmal 1900 mit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), welches die Haftung der Dienstherren und Vorstände für die Handlungen von Beschäftigten einführte.[7] Angesichts ohnehin knapper Kassen entstand bei den Kommunen der Wunsch, sich gegen diese aus der Haftpflicht entstehenden Forderungen abzusichern. Die sich aus den Forderungen ergebenden Risiken hatten sich sowohl in der Höhe als auch in der Häufigkeit als schwer plan- und berechenbar erwiesen und konnten sich vor allem in kleineren Städten und Gemeinden zu einer signifikanten finanziellen Gefahr für den kommunalen Haushalt auswachsen. Die Absicherung gegen diese finanziellen Risiken erfolgte zunächst zumeist in Form von Verträgen mit privaten Versicherungsgesellschaften. So bot der Allgemeine Deutsche Versicherungsverein in Stuttgart (später Stuttgarter Verein, 1927 mit der Allianz fusioniert) ab 1893 als erstes Unternehmen auf dem deutschen Markt eine explizit auf Kommunen zugeschnittene Gemeindehaftpflichtversicherung an.[8]

Unter den versicherten Kommunen regte sich allerdings schon bald eine gewisse Unzufriedenheit über die Verträge mit den privaten Gesellschaften. Ausschlaggebend war das Missverhältnis zwischen den an die Versicherungsgesellschaften gezahlten Prämien und den

von diesen ausgezahlten Versicherungsleistungen. Die Vertreter der Kommunen machten hierfür vor allem den hohen Aufwand für Werbung und Verwaltung bei den privaten Versicherungsgesellschaften mit ihrem breiten Netz an Vertretern verantwortlich. Als Alternative wurde die Idee ins Spiel gebracht, die finanziellen Risiken aus den Haftpflichtforderungen durch eine Solidargemeinschaft der Kommunen untereinander in Form eines Versicherungsverbandes abzufedern. Dieser sollte Spitzen in den Belastungen auf mehrere Schultern verteilen. Erstmals im offiziellen Rahmen wurde dieser Gedanke auf dem Westfälischen Städtetag 1897 in Minden diskutiert.[9] Hier war es der damalige zweite Bielefelder Bürgermeister und spätere Oberbürgermeister, Rudolf Stapenhorst (1864–1944), der die Debatte in einem Vortrag aufgriff. Grundsätzlich hielt er eine Haftpflichtversicherung vor allem für kleinere und mittlere Städte, die der einzelne Schadenfall genau so viel kosten könne wie große Städte, für geradezu notwendig; für größere Städte zumindest für zweckmäßig.[10] Dabei gestand auch er erneut ein, dass im Rahmen der Versicherungsverträge mit privaten Gesellschaften bei „den allermeisten versicherten Städten die Prämien nicht im richtigen Verhältnis zu den Gegenleistungen gestanden haben".[11]

Allerdings konnte sich Stapenhorst am Ende nicht zu einer Empfehlung für einen gegenseitigen Versicherungsverband der versammelten Städte durchringen, wofür er folgende Gründe nannte: Erstens erfordere ein solcher Verband eine hohe Beteiligung unter den Städten, welche aber zu diesem Zeitpunkt nicht zu erwarten sei. Denn einige Städte seien grundsätzlich nicht von der Idee einer Versicherung überzeugt, andere hingegen seien langfristig vertraglich an ihre bestehenden Verträge mit privaten Versicherungsgesellschaften gebunden. Zweitens erschwere die Heterogenität der Gefahren, gerechtere Maßstäbe zu finden. So bestünden etwa Unterschiede zwischen Industriestädten und ländlich geprägten Städten, geografisch ebenen und unebenen Städten, Städten mit und ohne Wasserläufe, Städten mit kleinem und mit

großem Stadtgebiet bei ähnlicher Einwohnerzahl usw. Drittens halte er es nicht für ratsam, Privatgesellschaften die Geschäfte abzunehmen, solange dafür kein grundsätzlicher Bedarf bestehe.[12]

Obwohl sich zu diesem Zeitpunkt also die Idee der Gründung eines Haftpflichtverbandes der Kommunen nicht durchsetzen konnte, war der Geist durch die Debatte beim Westfälischen Städtetag nun aus der Flasche gelassen und sollte sich auch nicht mehr zurückdrängen lassen. Stattdessen nahm dieselbe Diskussion einige Jahre später erneut Fahrt auf. Den Stein ins Rollen bringen sollte nun der Bochumer Stadtrat Fritz Hackert. Unzufrieden mit dem Versicherungsvertrag seiner Stadt mit einer privaten Versicherungsgesellschaft, initiierte er unter allen rheinisch-westfälischen Städten eine Umfrage, um das Verhältnis zwischen an die Versicherer gezahlten Prämien und von diesen erbrachten Versicherungsleistungen zu beziffern.[13] Die Ergebnisse dieser Umfrage bestätigten seinen Verdacht: Während die befragten Städte insgesamt 485.603,08 Mark Prämien an die Versicherungsgesellschaften gezahlt hatten, waren von diesen nur Schäden in Höhe von 214.325,94 Mark gedeckt worden. Selbst wenn dazu noch ein gewisser Teil der bisher ungedeckten Schäden von 14.858,59 Mark hinzukäme, hätten die Prämienzahlungen doch trotzdem eine mehr als doppelt so hohe Summe betragen, wie die tatsächlich beglichenen Schäden.[14] Für dieses Missverhältnis machte er die hohen Verwaltungskosten und Provisionen unter den Versicherungsgesellschaften verantwortlich, die nach Angaben aus einer zeitgenössischen Versicherungszeitschrift im Jahr 1906 bei Nettoeinnahmen von 54.771.402 Mark allein 22.668.918 Mark, also fast die Hälfte, betragen hätten.[15] Dieses Ergebnis legte nahe, dass die Kommunen durch Gründung eines eigenen Versicherungsverbands zum gegenseitigen Schadenausgleich bei einer sparsameren Verwaltung erhebliche Kosten einsparen konnten.

Auch wenn der von Hackert aus Bochum angestoßene und im November 1910 etablierte Kommunale Schadenausgleich vor dem

Portrait Julius Rißmüller (1863–1933), (Ober)bürgermeister von Osnabrück 1901–1927, Gemälde von Franz Hecker 1927.

Ersten Weltkrieg kaum Nachahmer finden sollte, nahm die Gründungsplanung auch bereits in der damaligen preußischen Provinz Hannover an Fahrt auf. So schrieb etwa der Osnabrücker Oberbürgermeister Julius Rißmüller (1863–1933) zu Jahresbeginn 1910 an die Amtskollegen in Celle:

„Gelegentlich der Abkunft der von uns mit der Stuttgarter Versicherungsgesellschaft abgeschlossenen Haftpflicht und Unfallversicherungsverträge ist von uns festgestellt worden, daß im Laufe der letzten 10 Jahre der Versicherungsgesellschaft über 4 mal soviel Prämien gezahlt worden sind, als wir Entschädigungen erhalten haben. Wir haben wegen dieses finanziellen Mißverhältnisses, wie auch wegen anderer in den Verträgen der Versicherungsgesellschaften für die Gemeinden enthaltenen Beschwernisse dem Vorstande des Städtetages vorgeschlagen, dem Beispiel anderer Städtetage zu folgen und die Frage der Haftpflicht und Unfallversicherung der