

11.3511

Motion Fournier Jean-René. Obligatorische Erdbebenversicherung

Motion Fournier Jean-René. Assurance tremblement de terre obligatoire

Einreichungsdatum 09.06.11

Date de dépôt 09.06.11

Ständerat/Conseil des Etats 27.09.11

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Fournier Jean-René (CEg, VS): La réponse du Conseil fédéral à ma motion, qui demande la création de bases légales pour une assurance tremblement de terre obligatoire, m'inspire les réflexions suivantes.

Bien que la Suisse soit exposée à une menace sismique moyenne, le risque sismique est néanmoins le plus important des dangers naturels en Suisse, un danger plus important que les risques d'inondation ou d'épidémies, car les effets d'un tremblement de terre conséquent seraient dévastateurs. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de ce risque et admet, dans sa réponse à la motion Leutenegger Oberholzer 10.3804, que le système actuel d'assurance présente des lacunes.

Pour sa part, l'Association suisse des propriétaires fonciers reconnaît également ce risque et affirme sensibiliser ses membres au danger de tremblement de terre. Cette association, qui représente les propriétaires fonciers de la Suisse alémanique, motive son refus d'entrer en matière sur une assurance tremblement de terre obligatoire par le fait qu'elle s'attend, en cas de tremblement de terre, que ce soit la Confédération qui paie les sinistres causés aux bâtiments; les propriétaires fonciers seraient ainsi dédommagés par l'Etat. Le sommet de l'argumentation de cette association de propriétaires fonciers consiste à relever que, si la Confédération a trouvé quelque 68 milliards de francs pour sauver un institut financier, elle trouvera bien les milliards nécessaires au financement de l'aide à accorder aux propriétaires en cas de tremblement de terre d'une intensité de 7 sur l'échelle de Richter! Voilà un argument qui dénote bien le sens des responsabilités et le souci de la bonne gestion des finances publiques de cette association de propriétaires, plus proche de ses sous à court terme que consciente de ses responsabilités sociales à long terme.

C'est en s'appuyant sur de tels arguments que cette association refuse d'accepter une assurance tremblement de terre obligatoire qui, grâce à la solidarité de tous, ne coûterait que 50 francs pour une maison familiale de taille moyenne estimée à environ 700 000 francs.

Plus sérieusement, il est très important qu'en cas de tremblement de terre, les sinistrés puissent disposer immédiatement des ressources financières leur permettant de commencer à reconstruire rapidement. De même, pour l'économie, il est très important que la reconstruction des immeubles privés commerciaux commence tout de suite. Cette reconstruction immédiate n'est possible que s'il existe un droit – «Rechtsanspruch» – , au paiement d'une indemnité fixée dans un contrat d'assurance.

Aujourd'hui, le canton de Zurich est le seul à connaître une assurance tremblement de terre. La somme garantie sur tout le canton est d'environ 1 milliard de francs. C'est certes insuffisant, mais le droit à une indemnité existe néanmoins dans le canton de Zurich. Par contre, les propriétaires des autres cantons n'ont aucun droit à une indemnisation. Dans les cantons qui disposent d'une assurance des bâtiments, le pool des établissements cantonaux d'assurance offre une couverture à bien plaisir des assurés. Les propriétaires fon-

ciers ne paient d'ailleurs aucune prime, ils n'ont donc aucun droit à une indemnité. Dans les cantons qui ne disposent pas d'établissement cantonal d'assurance des bâtiments, le propriétaire peut assurer son bien contre les risques de tremblement de terre. Toutefois, comme le reconnaît le Conseil fédéral, les primes de ces assurances demeurent très élevées.

Comme l'a démontré une étude datant de 2006 d'un institut de recherche bernois, la plupart des propriétaires fonciers sont persuadés que leurs maisons sont assurées contre un tremblement de terre, ce qui n'est évidemment pas le cas. Les propriétaires ne sont donc pas préparés aux conséquences de cette lacune dans l'assurance.

Le rétablissement après un tremblement de terre demande de la coopération dans l'effort de reconstruction et une répartition des charges financières entre les particuliers, les entreprises, les assurances et la Confédération. Le secteur public doit pouvoir se concentrer d'abord sur les interventions d'urgence, avec les pompiers, l'armée et la protection civile, puis sur le rétablissement de l'infrastructure, aussi bien au niveau des ressources humaines que financières. Les particuliers et les entreprises doivent pouvoir entreprendre la réparation de leurs dommages avec l'aide de leurs assureurs.

La prévention est un point essentiel de la stratégie de réduction des dommages en cas de tremblement de terre. Nous sommes actuellement mal préparés dans ce domaine en Suisse. Le secteur des assurances peut contribuer efficacement à l'amélioration de la prévention, surtout dans les domaines de la sensibilisation et de l'instruction de la population. C'est aussi une des raisons qui a motivé la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement à soutenir l'introduction d'une assurance tremblement de terre obligatoire.

Le refus d'entrer en matière du Conseil fédéral sur une assurance tremblement de terre obligatoire est d'autant moins compréhensible que le Conseil fédéral argumente sur l'absence d'un accord entre les parties concernées – entendez par «parties concernées» les assureurs privés qui, eux, sont favorables à une assurance obligatoire, les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments, qui pratiquent déjà l'assurance tremblement de terre, mais sur un niveau très bas puisqu'il s'agit de 3 milliards de francs pour 18 cantons et à bien plaisir, et les propriétaires fonciers qui, eux, disent ouvertement compter sur la générosité de la Confédération en cas de sinistre. Et pendant ce temps, la population se retrouve soit avec des primes d'assurance prohibitives, soit à la merci de la générosité des établissements cantonaux d'assurance, soit, dans le pire des cas, sans assurance et dépendante de la générosité d'un Etat qui aura déjà suffisamment de soucis et de charges financières occasionnées par la reconstruction de ses propres infrastructures.

Pour éviter ces situations inéquitables, je vous prie d'accepter ma motion, qui demande au Conseil fédéral d'aménager les bases juridiques permettant d'introduire une assurance obligatoire contre les tremblements de terre. Les assurés supporteraient ainsi solidairement, moyennant le paiement d'une prime modeste, des risques de dommages causés par un fort tremblement de terre.

Kuprecht Alex (V, SZ): Die privaten Versicherungsgesellschaften werden, insbesondere dort, wo sie als private Versicherer Gebäude gegen Feuer und Elementarschäden versichern und somit als Risikoträger agieren, immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob im Rahmen der Elementarschadenversicherung auch durch Erdbeben entstehende Schäden versichert sind. Bei mir als Vertreter der Versicherungswirtschaft – womit auch meine Interessenbindung deklariert ist – häuften sich in den vergangenen Monaten die Anfragen zu derartigen Deckungsfragen. Als Vertreter des Schweizerischen Versicherungsverbandes wurde mir anlässlich der Delegationsgespräche die Frage interessanterweise auch seitens der Regierungsvertreter des Fürstentums Liechtenstein gestellt, das ja sein Obligatorium der Gebäudeversi-

cherung durch die schweizerischen Gesellschaften abwickeln lässt. Seine Versicherungsnehmer sind bezüglich der Deckung also praktisch gleichgestellt wie die Versicherungsnehmer in der Schweiz. Es besteht also ein offensichtliches Interesse an der Deckung dieses Ereignisses. Auch die kantonalen Gebäudeversicherungen sehen sich oftmals mit der gleichen Frage konfrontiert. Vor allem beim Eintreten von Erdbeben, sei dies in entfernten Gebieten wie Indonesien oder Japan oder in nähergelegenen Ländern wie Italien oder Spanien oder unlängst in Deutschland, häufen sich derartige Fragen. Die Häufigkeit von Elementarschäden hat die Bevölkerung sensibilisiert, sie sieht ihre Werte vermehrt gefährdet.

In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein sind Erdbeben selten. Wegen der dichten Besiedelung und der hohen Konzentration von Sachwerten stellen sie aber die Naturgefahr mit dem grössten Zerstörungspotenzial dar. Man kann von einer mittleren Gefährdung sprechen, das heisst, stärkere Erdbeben können auftreten. Sie werden in der Schweiz regelmässig gemessen. Im ersten Quartal dieses Jahres waren es mehr als achtzig Erschütterungen mit einer Magnitude 3, die vom Menschen noch nicht wahrgenommen wird. Etwa alle hundert Jahre muss mit einem Erdbeben gerechnet werden, das die Magnitude 4 übersteigt und somit Schäden an Gebäuden und Fahrhabe verursacht. Die geographischen Gebiete Wallis, Basel, Rheintal und Zürich sind besonders gefährdet. In der Geschichte wurde das schon mehrmals dokumentiert.

Seit 2005 arbeiten die privaten Versicherer und die kantonalen Gebäudeversicherer gemeinsam an einer Lösung für eine landesweite solidarische Erdbebenversicherung, die analog zu den Lawinen-, Hochwasser-, Überschwemmungs- oder Hagelschäden als zehntes Risiko in die bestehende Elementarschadenversicherung integriert werden könnte. Die Lösung würde im Kern ein Obligatorium mit einer landesweit einheitlichen Prämie und einem einheitlichen Selbstbehalt vorsehen. Ein derartiger Risikoschutz wäre deutlich günstiger als die bisherige freiwillige, teure und individuelle Erdbebenversicherung und würde etwa 8 Rappen pro 1000 Franken Versicherungssumme betragen. Bei einer Gebäudeversicherungssumme von rund 500 000 Franken müsste also mit Kosten von 40 Franken gerechnet werden. Wie Sie der Stellungnahme des Bundesrates entnehmen können, sieht der Bundesrat davon ab, sich im Moment für eine Lösung des bestehenden Problems einzusetzen, solange unter den Beteiligten kein Konsens über ein Obligatorium einer Versicherungslösung herrscht. Diese Haltung kann man vertreten. Es besteht jedoch die Gefahr, dass eine solche Passivität beim Eintreten eines derartigen Ereignisses den Ruf nach einer nichtfinanzierten Bundeshilfe in mehrfacher Milliardenhöhe nach sich ziehen könnte. Dabei wäre eine solche öffentliche Hilfe neben den Kosten für die Instandstellung der Infrastruktur zu leisten, die mit Sicherheit die Zahlung weiterer Milliardenbeträge notwendig machen würde.

Sowohl die kantonalen Gebäudeversicherer als auch die privaten Versicherungsgesellschaften wären bereit, die abgebrochenen Verhandlungen und Diskussionen wiederaufzunehmen. Auch der Direktor des Hauseigentümerverbandes Schweiz (HEV) hat mir am letzten Freitag anlässlich eines Telefongesprächs signalisiert, dass der HEV bereit ist, die Diskussion weiterzuführen und an einer allfälligen Lösung mitzuwirken. Mit Schreiben vom 1. September 2011 signalisiert auch der Direktor des Schweizerischen Pools für Erdbebendeckung in deutlicher Form die Notwendigkeit einer Erdbebendeckung; Sie wurden mit diesem Brief ebenfalls bedient.

Wir stehen im Moment zum Glück nicht vor einer Notlage oder vor dem unmittelbaren Eintritt dieses Risikos. Ob und wann ein derartiges Grossereignis eintritt, das für die Schweiz und insbesondere die betroffene Region als Super-GAU zu bezeichnen wäre, ist nicht voraussehbar. Die Zeit sollte deshalb genutzt werden, um Lösungen zu suchen, die die grossen finanziellen Risiken in Bezug auf die Wertverluste decken oder zumindest mindern würden. Es braucht je-

doch eine Führung seitens des Bundes, um einem derartigen Obligatorium zum Durchbruch verhelfen zu können.

Ich ersuche Sie deshalb, die Motion Fournier anzunehmen und den Bund mit dieser Führungs- und Risikomanagementaufgabe zu betrauen. In der Antwort des Bundesrates hat dieser ja explizit die Türe aufgestossen und seine Bereitschaft dazu signalisiert. Sollten die Beteiligten tatsächlich keine Lösung finden, könnte die Motion zu einem späteren Zeitpunkt immer noch abgeschrieben werden. Ihre Zustimmung zur Motion kostet weder Sie noch den Bund etwas – im Gegensatz zu verschiedenen Vorstössen, die wir in letzter Zeit angenommen haben.

Ich bitte Sie deshalb, diese Motion anzunehmen.

Berberat Didier (S, NE): Je pourrai être très bref dans la mesure où Messieurs Fournier et Kuprecht ont exposé en détail ce qui concerne ce dossier.

Je vous demande d'accepter la motion Fournier. C'est en effet une question de solidarité. Nous savons tous que certaines régions sont plus susceptibles que d'autres de subir un tremblement de terre. C'est précisément pour cela qu'il faut un système d'assurance tremblement de terre au niveau suisse: afin que les régions les plus touchées puissent bénéficier de la solidarité des régions moins exposées.

Nous savons tous aussi que 18 établissements cantonaux d'assurance ont alimenté sur une base volontaire un fonds qui permet d'indemniser les victimes en cas de séisme. Par contre, certains cantons n'ont pas d'établissement cantonal d'assurance des bâtiments. On peut bien sûr dire que c'est effectivement de leur faute s'ils n'ont pas d'établissement d'assurance de ce type. J'en ai discuté avec Monsieur Fournier; il eût été judicieux que le Valais possède un tel établissement, car cela lui aurait permis de bénéficier du fonds précité, alimenté par un pool d'établissements cantonaux. Cependant, nous savons que certaines catastrophes naturelles dans ce canton ont fait que le Valais n'avait notamment pas la capacité financière de pouvoir capitaliser un tel établissement.

Il faut donc que nous trouvions une solution pour toute la Suisse. Effectivement, des solutions privées existent, mais il est clair qu'assurer le risque sur une base privée suppose que les primes soient beaucoup plus élevées si c'est une assurance privée sur une base individuelle plutôt qu'une assurance obligatoire au niveau suisse.

C'est la raison pour laquelle je vous demande d'accepter la motion Fournier.

Janiak Claude (S, BL): Ich kann mich nach dem, was insbesondere Herr Kuprecht ausgeführt hat, sehr kurz fassen. Es ist ja kein Zufall, dass dieser Vorstoss von jemandem kommt, der im Wallis wohnt. Ich kann Ihnen sagen, dass in unserer Region das Interesse sehr, sehr gross ist, dass hier eine Lösung gefunden wird. Ich bin froh, dass offenbar auch der Hauseigentümerverband bereit ist, beweglicher zu werden. So, wie ich informiert bin, sind vor nicht allzu langer Zeit bei diesem Geschäft noch Positionen vertreten worden, die ich nicht verstehen konnte. Man hat einfach gesagt: Wenn es passiert, muss der Staat sowieso zahlen. So einfach geht das natürlich nicht.

Als jemand, der aus der Region Basel kommt, bitte ich Sie, aufgrund der Argumente von Herrn Kuprecht und von Herrn Berberat diesen Vorstoss zu unterstützen.

Germann Hannes (V, SH): Ich lege vorweg offen, dass ich dem Hauseigentümerverband Schweiz angehöre. Ich bin Vorstandsmitglied, und man hat sich mit dieser Frage tatsächlich beschäftigt. Aber es ist nicht so, dass man deswegen die Notwendigkeit einer flächendeckenden obligatorischen Versicherung eingesehen hätte. Es gilt einfach auf die verschiedenen Fälle zu verweisen, die vorgekommen sind, auf die Unwetterkatastrophen usw. In solchen ausserordentlichen Fällen, wie jenem in Basel, ist ohnehin die Solidarität aller gefragt – und sie spielt auch, das haben die Unwetterkatastrophen immer wieder eindrücklich gezeigt. Ich fände es bedauerlich, wenn man den Leuten weismachen würde,

man könne mit dieser Versicherung alles Mögliche abdecken. Das ist ohnehin relativ schwierig. Ich meine: In einer Ausnahmesituation waren wir bereit, für die Rettung einer Bank von Bundesseite 68 Milliarden Franken einzuschliessen, und Sie können sich vorstellen, dass wir so etwas wahrscheinlich auch schaffen würden, wenn es in der Schweiz zu einer solchen Notsituation käme. Ich glaube, das sind absolut ausserordentliche Situationen.

Ich bin kein Experte auf diesem Gebiet, ich weiss nicht, wie man so etwas versichern kann. Aber ich denke, es ist nicht ganz unproblematisch, eine Versicherung einzurichten, die dann vielleicht in dreihundert, vierhundert, fünfhundert Jahren oder vielleicht auch gar nie zum Tragen kommt. Stellen Sie sich vor, welche immensen Mittel geäufnet werden müssten! Ich habe so meine Zweifel, ob das der richtige Weg ist. Ich glaube, liebe Kollegen aus dem Wallis und aus Basel, der Rest der Schweiz wäre mit Ihnen so solidarisch, wie Sie es auch wären, wenn andere betroffen wären.

Ich meine, wir haben heute die Mentalität, alles und jedes und jede Eventualität zu versichern. Am Schluss sind da noch der Meteoriteneinschlag, der auch nicht unmöglich ist, oder der Weltuntergang. Ich will das nicht ins Lächerliche ziehen, ich verstehe die Bemühungen in diese Richtung. Aber ich glaube wirklich nicht, dass das vom Bund verordnete Obligatorium ein guter Weg ist. Vielmehr kann man auf den Bemühungen der Kantone und der Gebäudeversicherung aufbauen.

Man hat auch Abklärungen in Auftrag gegeben, und immer hat sich mit einer Mehrheit von etwa drei Vierteln gezeigt, dass das Interesse bei den Leuten für ein Obligatorium nicht vorhanden ist. Es würde ja ohnehin nur bei sehr grossen Schäden bezahlt, mindestens war es bei den ersten Gesprächen, die man unter den verschiedenen Beteiligten führte, so vorgesehen.

Ich bitte Sie, den Weg für die freiwillige Lösung nicht zu verbauen. Der Bund soll nicht alle zum Obligatorium zwingen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Mit der blossen Aufnahme der Erdbebenversicherung in die Elementarschadenversicherung könnte, da sind wir uns wohl einig, die flächendeckende obligatorische Erdbebenversicherung nicht realisiert werden. Wir haben heute in neunzehn Kantonen kantonale Gebäudeversicherungsanstalten (GVA). Die Änderung der Aufsichtsverordnung würde diese nicht betreffen, und damit können wir das Obligatorium auf Gesetzesstufe nicht einführen. Eine obligatorische Versicherung mit einer Einheitsprämie für die ganze Schweiz, wie sie gewünscht wird, würde eine Bundeskompetenz voraussetzen, das heisst, es wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Wir haben mit den Beteiligten – das sind zum einen die neunzehn Kantone mit GVA, es sind zum anderen die Versicherungen, es sind die Grundeigentümer – schon verschiedentlich Gespräche geführt. Im Grundsatz war man sich in den einzelnen Gruppen immer sehr schnell einig, sowohl bei den GVA als auch bei den Versicherern und bei den Grundeigentümern, aber untereinander war man sich nicht einig.

Der Bundesrat hat sich entschieden, diese Motion zur Ablehnung zu empfehlen, nicht eigentlich, weil er nichts machen möchte, sondern aus pragmatischen Gründen. Ich sage Ihnen: Ich selbst habe mich sehr dafür eingesetzt, zu einer Lösung zu kommen. Mit den GVA und den Versicherern waren wir auf einem guten Weg, letztlich haben aber dann die Hauseigentümer wieder einen Bogen gemacht. Wir haben es auch in der Antwort geschrieben: Weil wir das Problem sehen, sind wir selbstverständlich bereit, die Gespräche wieder aufzunehmen, denn unseres Erachtens lohnt es sich, gemeinsam einen Weg zu finden. Dann muss man aber an alle drei Verantwortungsträger appellieren. Das sind zum einen die Kantone mit GVA, das sind zum anderen die Versicherer und das sind vor allem auch die Hauseigentümer. Die Bereitschaft des Bundesrates ist gegeben, die Gespräche noch einmal aufzunehmen. Ob wir dann zu einer Regelung auf Bundesebene, also zu einer obligatorischen Erdbebenversicherung, kommen, weiss ich nicht, wir werden uns aber bemühen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 19 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

Schluss der Sitzung um 10.50 Uhr

La séance est levée à 10 h 50