

Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire
Herausgeber: [s.n.]
Band: 10 (2003)
Heft: 3

Artikel: Ein untragbares Risiko? : Naturkatastrophen als Auslöser für Lernprozesse : die Entstehung der Elementarschadenversicherung in der Schweiz
Autor: Wanner, Christine
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-25077>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

EIN UNTRAGBARES RISIKO?

NATURKATASTROPHEN ALS AUSLÖSER FÜR LERNPROZESSE: DIE ENTSTEHUNG DER ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG IN DER SCHWEIZ

CHRISTINE WANNER

Sind Naturgefahren versicherbar? Mit dieser Frage rang das waadtländische Parlament beinahe 40 Jahre. 1926 bejahte es die Frage und schuf die erste Elementarschadenversicherung in der Schweiz als Teil der öffentlich-rechtlichen Gebäudebrandversicherung. Die Mehrheit der Schweizer Kantone und die Privatassekuranz liessen sich von diesem Lösungsansatz inspirieren. Auch heute noch wirkt diese Idee über die Schweizer Grenzen hinaus. Mit dieser Innovation zeigte die Waadt, wie sich eine Gesellschaft gegen eine ehemals als unversicherbar erachtete Gefahr absichern kann. Deshalb ist der Entstehungsprozess der Elementarschadenversicherung in der Waadt exemplarisch für den gesellschaftlichen Umgang mit Gefahren und Risiken.¹

Diesen Überlegungen entsprechend ist der vorliegende Artikel wie folgt aufgebaut: Nach einleitenden Worten geht er auf den Entstehungsprozess der Elementarschadenversicherung in der Waadt ein, um in einem zusammenfassenden Schlussteil die Auswirkungen auf einer allgemeinen Ebene aufzuzeigen und damit den exemplarischen Wert des geschilderten Prozesses zu verdeutlichen.

NATURKATASTROPHEN ALS AUSLÖSER VON LERNPROZESSEN

In ihrer elementaren Gewalt lassen Naturkatastrophen den Menschen macht- und hilflos dastehen. Dessen ungeachtet, wie hoch Opferzahlen oder Schadenssummen sind, versetzen sie die Betroffenen in eine Extremsituation, in der sie auf Unterstützung angewiesen sind.² Naturkatastrophen nötigen sie ausserdem, kurzfristig Entscheide zu treffen und Massnahmen zu ergreifen. Dabei kann eine betroffene Gesellschaft auf tradierte Bewältigungsstrategien von Katastrophen zurückgreifen. Diesen gesellschaftlichen Umgang mit Krisen bezeichnet Hansjörg Siegenthaler³ als «regelhaftes» oder «routiniertes Lernen».⁴

Ist ein solcher Rückgriff nicht möglich, etwa weil die betroffene Gesellschaft die Katastrophe in Art und Ausmass als «noch nie da gewesen» klassifiziert, so

und nach neuen Lösungen suchen. In diesem Fall spricht Siegenthaler von «fundamentalem Lernen»:⁵ Fundamentales Lernen entspreche dem Lernen in der Gemeinschaft, da sich einzelne Akteure und Interessengruppen in der Krise zusammenfinden, um sich neu zu orientieren. So werden neue Denkansätze möglich, die sich innovativ umsetzen lassen und sich möglicherweise in der Bildung von neuen Institutionen niederschlagen. Deshalb *können* (Natur-)Katastrophen Innovationspotenzial bergen.⁶

Siegenthaler nennt die zündenden Ideen, welche neue Denkansätze erst möglich machen, «konstruktive Phantasie». Allerdings schlägt sich diese Phantasie nicht zwingend sofort nieder. Sie muss vor den verschiedenen Interessengruppen bestehen. Diese neuen Denkansätze und Handlungsspielräume umschreiben Adalbert Evers und Helga Nowotny als «Orientierungswissen»,⁷ das – wie sie präzisieren – aus Interaktionen zwischen verschiedenen Trägern von Handlungs- und Situationsdeutungen entsteht, aus Diskursen, Alltagsorientierungen und wissenschaftlich etabliertem Wissen.⁸

Am Entstehensprozess der Elementarschadenversicherung im Kanton Waadt wird im Folgenden beschrieben, wie Orientierungswissen entsteht und somit neue Handlungsspielräume möglich werden. Insbesondere gilt es, die verschiedenen Argumentationsmuster im Laufe der 40-jährigen Diskussion herauszustrichen. In einem weiteren Schritt ordnet der Artikel die daraus resultierende Innovation ein, in gesellschaftlicher und versicherungstechnischer Hinsicht.

«CYCLONE» ZEICHNET LANDSCHAFT UND GEMÜTER

Mit «Feuerregen» verbanden sich Himmel und Erde am 19. August 1890 im waadtländischen Vallée de Joux. Nur wenige Minuten hielt der Sturm an. Wolken, Wirbelsturm und Wetterleuchten verschwanden «wie durch Zauber».⁹ Zurück blieb eine gezeichnete Landschaft, Abfolgen von «unsorgfältig geschriebenen Sechsen», wie «Zündhölzer» geknickte Waldbestände und abgedeckte Häuser.¹⁰

Die betroffene Bevölkerung sah sich am Rande des Ruins und bat die Kantonsregierung um Hilfe. Sie bat einerseits um personelle und fachliche Unterstützung: Die Schäden mussten geschätzt und die Aufräumarbeiten organisiert werden. Andererseits forderten die Bewohner des Vallée de Joux finanzielle Mittel: Spenden auf freiwilliger Basis – «milde Gaben» – und Beiträge der kantonalen Gebäudeversicherung. Schliesslich deckte diese laut Brandversicherungsgesetz von 1874 Schäden durch Blitzschlag – egal, ob Feuer ausbrach oder nicht.¹¹ Strittig war allerdings, ob die Gebäudeschäden tatsächlich durch die zahlreichen Blitze oder nicht vielmehr durch den *cyclone*, den ■ 101

Wirbelsturm, entstanden waren. Um dies zu klären und um das Naturereignis zu analysieren, beauftragte die Waadtländer Regierung mehrere Experten. Die umfassendste Analyse reichten die Professoren Henri Dufour und A. Palaz¹² ein. In ihrem Gutachten erfassten sie Augenzeugenberichte, Gebäudeschäden sowie deren mögliche Ursachen. Die «mysteriösen elektrischen Phänome»¹³ hätten zur Zerstörung wesentlich beigetragen, schlossen sie, ohne die versicherungstechnisch zentrale Frage abschliessend zu beantworten.

VERSICHERUNG GEGEN ARMUT UND BETTEL

Mehr als die blossе Bitte um finanzielle Beteiligung der kantonalen Gebäudebrandversicherung forderte die kantonale gemeinnützige Gesellschaft Société Vaudoise d'Utilité Publique (SVUP). Zusammen mit der betroffenen Bevölkerung hatte sie zwei Tage nach dem Sturm eine Petition ausgearbeitet, welche eine Versicherung gegen Naturgewalten verlangte. Die Gebäudebrandversicherung solle künftig auch Elementarschäden decken. Wenn die Feuergefahr versicherbar sei, so auch die Naturgefahren, argumentierte die SVUP. Die gemeinnützige Gesellschaft bekämpfte Armut und Bettel und hielt Versicherungen aller Art für ein probates Mittel dagegen. Da sie sich vor allem aus städtischen Bürgern liberaler Gesinnung zusammensetzte, aus Intellektuellen und Politikern, war die SVUP eine starke Lobbygruppe mit finanziellen Mitteln und Einfluss im Parlament. Ihre Position fand Eingang in das *Journal d'Yverdon* und den *Nouvelliste Vaudois*: «Les catastrophes naturelles sont fréquentes chez nous [...]. L'assurance contre ce genre de malheurs a donc pleinement sa raison d'être.»¹⁴ Die Presse thematisierte auch die genannten, situationsbezogenen Forderungen nach ausserordentlicher Entschädigung der Sturmschäden durch die Gebäudebrandversicherung.

Angeregt durch den Austausch zwischen Betroffenen, der SVUP und dem Kantonsparlament, beschloss die Regierung, wie sie die Schäden des *cyclone* decken wollte:¹⁵ Zum grössten Teil durch Spendengelder und durch ausserordentliche Beiträge der kantonalen Gebäudeversicherung. Das heisst: Für die ausserordentliche Lage nach dem *cyclone* dehnte die öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung ihren Versicherungsschutz kurzfristig auf die Elementargefahr Sturm aus.

Wie diese Versicherungsfrage künftig gelöst werden sollte, diskutierte das freisinnig dominierte Kantonsparlament im November 1890. Die vorberatende Kommission unterstützte die Idee des verbesserten Versicherungsschutzes, wie ihn auch die SVUP gefordert hatte. Der Kommissionspräsident Emile Paccaud

102 ■ argumentierte: «L'assurance contre les risques de destruction auxquels tout ce

qui existe est exposé, a pour effet de répartir entre un grand nombre, à dose homéopathique, des pertes matérielles, qui, sans elle, retomberaient, massives, sur un seul homme ou sur un petit nombre, en l'appauvrissant toujours et en le ruinant quelquefois. Elle est donc utile tout à la fois, à l'assuré et à sa famille, dont elle protège les biens; aux capitalistes qui lui doivent, dans une certaine mesure, la solvabilité de leurs débiteurs et à la société qui a le plus grand intérêt à ce que ses membres ne tombent pas dans la dégradante misère et n'aillent pas grossir le nombre des mécontents et de ses ennemis.»¹⁶

Eine solche Elementarschadenversicherung hätte nicht zuletzt eine stabilisierende Funktion für den Kanton, da sie der Unzufriedenheit der Bürger vorbeuge. Vorstellbar wäre sie im Sinne einer obligatorischen Versicherung, die auf dem Gegenseitigkeitsprinzip basiere, um auch Menschen wie «les insoucians, les négligeants, les imprévoyants et les renitents»¹⁷ darin einzuschliessen. Mit der Elementarschadenversicherung bräche eine neue Ära an, die weg vom Laisser-faire und Laisser-passier¹⁸ hin zu einer anderen Konzeption der Humanität führe: zu einer solidarischen, argumentierte Emile Paccaud. Ohne kontroverse Diskussionen erteilte das Kantonsparlament der Regierung den Auftrag, die entsprechenden Studien und gesetzgeberischen Arbeiten einzuleiten.

Trotz dieser optimistischen Aufbruchstimmung geriet die Idee der Versicherung gegen Naturgefahren in Vergessenheit. 14 Jahre danach, während der Revision des Brandversicherungsgesetzes, reichte Grossrat Ernest Barraud eine Motion ein, die verlangte, dass die Gebäudebrandversicherung künftig auch Elementarschäden decke. Ein solcher «Akt der Vorsorge», diese «gerechte Lösung» solle die unterschiedlich verteilten und deshalb unfairen Spenden ablösen, forderte er.¹⁹ Im Falle einer Naturkatastrophe, so Barraud, fielen die Kosten so oder so auf den Kanton zurück: «Si un gros sinistre, dû à un cyclone ou à tel autre déchaînement de la nature venait, par exemple, à fondre sur un village, à le détruire et à causer pour un million ou plus de dégâts, pensez-vous que les victimes ne viendraient pas implorer le Grand Conseil, qui, sans doute, les indemniserait dans la mesure de ses forces. Alors pourquoi ne pas appliquer ce principe aux sinistres moins importants, mais qui n'en sont pas moins ruineux pour les sinistrés? Les finances de l'Etat n'en seraient pas moins mises à contribution ainsi qu'ainsi.»²⁰

Doch angesichts der anstehenden Wahlen vertagte die Regierung die Diskussion über das zu revidierende Brandversicherungsgesetz und somit über die mögliche Zusatzversicherung gegen Elementarschäden. Es handle sich bei Naturgewalten um «Risiken einer komplett anderen Grössenordnung»,²¹ welche nicht in die Brandversicherung integriert werden könnten, hielt die Kommission im Bericht zur Motion Barraud fest. Mit der Formel «Risiko = Schadenhöhe mal Eintretenswahrscheinlichkeit» waren die versicherungsmathe-

matischen Grundlagen zwar vorhanden, doch fehlten im Falle der Elementargefahren die Statistiken, um die Eintretenswahrscheinlichkeit zu eruieren.²² Die Argumentation für eine Versicherung gegen Elementargewalten sei rein theoretisch, besagte der Kommissionsbericht weiter. Und: Da die Befürworter einer Versicherung nach dem Sturm im Vallée de Joux 1890 nach dem selben Schema für eine Versicherung votiert hätten, könne es sich nicht um ein dringliches Anliegen handeln – in der ganzen Schweiz existiere nichts Vergleichbares.²³

AUFGESTAUT UND ANGESPÜLT

1910 wurde die Dringlichkeit augenfällig: Im Januar und Juli verwüsteten Überschwemmungen und Erdbeben die Waadt wie auch 20 weitere Kantone. Wie bereits nach dem *cyclone* 1890 thematisierte die Presse in der Waadt mögliche zukünftige Strategien im Umgang mit Naturgefahren. Allerdings war die Stossrichtung der Artikel eine andere. Keine Zeile erwähnte eine mögliche Versicherung. Die *Gazette de Lausanne* kam etwa zum Schluss, die Überschwemmungen zeigten, wie wichtig präventive Flusskorrekturen seien.²⁴ Damit nahm die *Gazette* Bezug auf das Eidgenössische Gesetz der Wasserbaupolizei von 1877, welches den Grundsatz der präventiven Verbauungen gegen die Gefahren von Überschwemmungen gesetzlich verankerte.²⁵ Zudem sicherte es 40 Prozent der Finanzierung an solche schützend wirkende Gewässerverbauungen zu.²⁶ Auch der Regierungsrat des Kantons Waadt betonte im abschliessenden Bericht zu den Überschwemmungen von 1910, wie zentral Schutzbauten seien. Dies erstaunt angesichts der angeschlagenen Kantonsfinanzen der Waadt nicht. Zudem zeigt es, dass im Umgang mit Hochwasser institutionalisierte und anerkannte Strategien existierten. Mit Hansjörg Siegenthaler gesprochen war der Handlungsspielraum der Akteure klar definiert und sie konnten auf ihre routinierten Handlungsabläufe zurückgreifen.²⁷

Anders schätzte der Motionär Ernest Barraud den Handlungsspielraum ein. Empört wandte er sich an das Kantonsparlament – dieses Mal mit einer Interpellation: «Quoi qu'il en soit, le Grand Conseil attend toujours, depuis vingt ans, le rapport demandé en 1890, et rappelé en 1905. Ces statistiques auraient pu être établies depuis dix ans, dès le dépôt de notre motion!»²⁸ Regierungsrat Eugène Fonjallaz, Vorsteher des Militär- und Versicherungsdepartements, entgegnete, der Staat würde sich zu unberechenbar grossen Summen verpflichten, wenn er eine Elementarschadenversicherung etablierte. Nirgends in der Schweiz existierten ein vergleichbares Gesetz oder entsprechende Statistiken.²⁹

104 ■ Immerhin war von anderer Seite ein Anfang gemacht: Seit Anfang Jahrhundert

existierte der «Schweizerische Hilfsfonds für nicht versicherbare Elementarschäden», ein Fonds der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG), um nach lokalen, regionalen und nationalen Naturkatastrophen «Notstände zu lindern».³⁰ Allerdings waren die Hochwasserschäden 1910 schweizweit immens. Sie verdeutlichten, dass «nur ein Fonds von einigen Millionen Franken bei grossen Katastrophen»³¹ die Bedürfnisse hätte decken können. Die SGG und der Hilfsfonds lancierten eine nationale Liebesgabensammlung³² zu Gunsten der Hochwassergeschädigten. Berücksichtigt wurden diese nach Schadens- und Bedürftigkeitsprinzip.³³

Doch diese Lösung befriedigte die Regierung und das Kantonsparlament der Waadt keineswegs: Der Kanton Waadt konnte mit dem verteilten Betrag sechs Prozent der öffentlichen und privaten Schäden decken, während etwa der weniger stark betroffene Kanton Zürich Spendengelder erhielt, mit welchen er 66 Prozent der Schäden zu decken vermochte. Als besonders unverständlich und stossend empfanden sie, dass gerade die Bedürftigen des Kantons Waadt nicht berücksichtigt wurden, weil sie ihr Vermögen zwar auf Null beziffert, sich jedoch nicht gleichzeitig als Bedürftige gemeldet hatten.³⁴

Diese Erfahrung von Ungerechtigkeit sensibilisierte nun auch die bisherigen Skeptiker im Waadtländer Kantonsrat für eine institutionalisierte Lösung im Umgang mit Naturgefahren. Eine weitere Diskussion über eine mögliche Elementarschadenversicherung bot sich nach der unmissverständlichen Stellungnahme auf die Interpellation Barraud nicht an, sodass das SVUP-Mitglied Max de Cérenville zumindest einen kantonalen Hilfsfonds für Elementarschäden forderte – für Überschwemmungen, Lawinen, Blitzschlag, Erdbeben und Bergsturz. Gespeist werden sollte der Fonds aus den finanziellen Reserven der kantonalen Gebäudebrandversicherung. Im Frühjahr 1911 entschied sich der Grosse Rat für diesen Alternativvorschlag und entwarf die entsprechende gesetzliche Grundlage – nach Vorbild des Schweizerischen Hilfsfonds für nicht versicherbare Elementarschäden. Doch just während der Drucklegung des Gesetzesentwurfs 1911 wurde die Waadt erneut von Überschwemmungen heimgesucht. Deshalb richtete sich die Aufmerksamkeit der Regierung wieder konkret auf die neuen Schäden und das strapazierte Kantonsbudget. In dieser Situation wollte sie doch keine neue Institution und folglich blieb der kantonale Hilfsfonds bloss ein Projekt.³⁵

ZURÜCK ZUR AD-HOC-LÖSUNG VON 1890

Eine weitere Notlage durch Naturgefahren war nötig, um in der Waadt der Versicherung der Elementarschäden schliesslich zum Durchbruch zu verhelfen: Im gesamten Alpenraum richteten Lawinen im Winter 1923/24 beträchtliche Schäden an. Wiederum reichten die Spendengelder der lokalen und nationalen Hilfsaktionen nur, um 15 bis 35 Prozent an die Schäden der Betroffenen im Kanton Waadt auszubezahlen. Indem die Waadtländer Kantonsregierung ihre Gebäudeversicherung aufforderte, die Betroffenen finanziell zu unterstützen, ordnete sie die Ad-hoc-Lösung von 1890 erneut an, nach welcher die Gebäudeversicherung kurzfristig ihren Versicherungsbereich auf die Elementargefahren ausgedehnt hatte. Diese wiederholte Deckung der Schäden durch die öffentlich-rechtliche Gebäudebrandversicherung ebnete der institutionalisierten Elementarschadenversicherung den Weg. In der deshalb vorgezogenen Revision des Brandversicherungsgesetzes 1925 präsentierte der Regierungsrat den Gesetzesentwurf mit dem Zusatz «contre l'incendie et autres dommages».³⁶ Eine Ausweitung dränge sich auf, da der Besitz wertvoller sei als in der Zeit vor dem Krieg und das Bedürfnis nach Sicherheit gestiegen sei:

«La guerre mondiale a changé la face des choses, la propriété a augmenté de valeur, les besoins sont plus grands et les pertes d'autant plus sensibles. On crée partout des groupements d'intérêts, on étend les bases de ceux qui existent afin d'obtenir pour chacun et pour tous une plus grande protection et plus de sécurité.»³⁷

Heute könne kein Verständnis mehr dafür aufgebracht werden, dass der private Besitz nur unzureichend versichert werden könne: «On a peine à comprendre aujourd'hui qu'un propriétaire ayant payé pendant 50 ans la prime d'assurance incendie ne reçoive rien si son bâtiment est emporté par une avalanche ou par une inondation.»³⁸

Nach diesem langwierigen Aushandlungsprozess entstand 1925/1926 die erste Elementarschadenversicherung in der Schweiz, die sowohl Immobilien wie auch Mobilien gegen eine abschliessende Reihe von Elementargefahren versicherte: Lawinen, Erdbeben, Sturm, Überschwemmung und Bergsturz. Sie wurde Teil der öffentlich-rechtlichen Gebäudebrandversicherung und funktionierte nach den selben organisatorischen und versicherungstechnischen Grundsätzen. Das bedeutete: Trotz der Neuerung fand in der Versicherungs-*Praxis* kein Bruch statt. Auch die um die Elementarschadenversicherung ergänzte Gebäudeversicherung war obligatorisch, einmal im Jahr setzte die Regierung die zu entrichtenden Prämien fest. Im Normalfall blieben die Prämien auch bei erweitertem Versicherungsschutz im gewohnten Rahmen. Das Gesetz führte einzig eine Zusatzprämie bei erhöhter Gefahrenexposition ein.

GERINGES VERSICHERUNGSTECHNISCHES RISIKO

Die umgesetzte Lösung federte das grosse finanzielle Risiko bei einer Versicherung von Elementargefahren ab, das in den Ratsdebatten jeweils von den Gegnern angeführt wurde: Spätestens nach der Erfahrung des Brands von Glarus 1861 legten die öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen finanzielle Reserven an und sie verfügten über eine Rückversicherung. Diese finanziellen Sicherheiten erlaubten sofort einen umfassenden Versicherungsschutz der Elementargefahren, was im Falle einer neu zu schaffenden Institution nur bedingt möglich gewesen wäre.

Dank Obligatorium, dem Gesetz der grossen Zahl,³⁹ sowie der Monopolstellung konnte die kantonale Gebäudeversicherung ihr versicherungstechnisches Risiko doppelt abfedern: Einerseits zwischen gefährdeten und weniger exponierten Regionen, andererseits zwischen den diversen Elementargefahren selbst, die nicht in allen Regionen in gleichem Masse auftraten und auftreten. Mit den statistischen Erhebungen, die nach der Institutionalisierung vorgenommen wurden, liess sich die Eintretenswahrscheinlichkeit mit wachsenden Datenmengen präzisieren. Die Angaben zum versicherten Wert waren in der Gebäudestatistik teilweise bereits vor der Elementarschadenversicherung erfasst und somit bereits bei den Gebäudebrandversicherungen vorhanden.

Durch diesen versicherungstechnischen Risiko- und Finanzausgleich erschien den Zeitgenossen die ausgedehnte Versicherung gerechter als das vorangegangene Spendenwesen. Zwar fand mit den Spendensammlungen in der Regel ebenfalls ein gewisser Finanzausgleich zwischen wohlhabenderen und ärmeren Personen oder Regionen sowie zwischen den weniger stark und den stärker betroffenen Individuen oder Gebieten statt.⁴⁰ Wie aber die Erfahrung nach den Hochwassern 1910 zeigte, empfanden die Zeitgenossen die Liebesgabensammlungen als unfair, zumal sie auch nur in ausgesprochenen Notsituationen angeordnet wurden. Auch unter diesem Aspekt wirkte der rechtlich garantierte Anspruch auf Unterstützung fairer als das Spendenwesen.

LERNPROZESS IM UMGANG MIT RISIKO

Die Entstehungsgeschichte der Elementarschadenversicherung zeigt einen Lernprozess. Gleichzeitig macht sie offensichtlich, dass Lernprozesse nicht kontinuierlich verlaufen. Vielmehr vollziehen sie sich schubweise, im Fall des Kantons Waadt ausgelöst durch die regionalen Verwüstungen des *cyclone de la Vallée de Joux* 1890, durch die nationalen katastrophalen Schäden des Hochwassers von 1910 und des Lawinenwinters von 1923/24. In «konstruktiver

Phantasie» setzte sich die pragmatische Lösung von 1890 über die bestehenden Gesetzesgrundlagen hinweg und baute spontan auf die Versicherungspraxis im Brandfall. Damit dehnte die Waadt ihren Handlungsspielraum ein erstes Mal aus. Doch erkannter Handlungs-*Bedarf* und der Wille zu Veränderungen waren auf breiter Basis erst nach dem Hochwasser von 1910 gegeben. Mit dem Hilfsfonds als Alternativlösung zur Versicherung bekundeten Kantonsparlament und -regierung ihren Willen zur Verbesserung der Situation: Der kantonale Hilfsfonds wäre regelmässig alimentiert worden, hätte so zumindest eine Teilentzündung institutionalisiert und somit etwas mehr «Sicherheit» gebracht als die blossen Sammlungen. Beeinflusst war die schliesslich eingeführte Neuerung von den Erfahrungen aus dem Bereich der Gebäudebrandversicherungen sowie den bereits existierenden, risikominimierenden Mechanismen in der Versicherungsbranche.

Jedes der genannten Naturereignisse provozierte Diskussionen über zukunftsgerichtete Strategien im Umgang mit Naturgefahren und Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nicht staatlichen Institutionen – hier zwischen Kantonsparlament, Regierung, Gebäudebrandversicherung, Betroffenen und der SVUP. Auch wenn diese Diskussionen nicht sofort in Massnahmen mündeten, waren sie wegweisend: Ideen wurden ausformuliert, entsprechende Abklärungen getroffen, sodass sie in einer weiteren Krisensituation erstens beigezogen und zweitens angepasst werden konnten. Das heisst auch, dass die Innovation der Elementarschadenversicherung einen Lernprozess zeigt, der regelhaftes und fundamentales Lernen kombiniert. Das regelhafte Lernen finden wir im genannten Aufnehmen und Anpassen von bereits angewandten Lösungsansätzen und Ideen. Fundamentales Lernen finden wir, wenn der Handlungsspielraum innovativ ausgedehnt wird. Das bedingt im Umgang mit Risiken und Gefahren, dass ein Gefahrenbewusstsein und die Erinnerung an ein verheerendes Ereignis vorhanden sind. Gleichzeitig müssen mögliche Lösungsansätze, die in den Diskussionen in «konstruktiver Phantasie» formuliert wurden, griffbereit und die nötigen strukturellen und institutionellen Bedingungen zur Realisierung gegeben sein.⁴¹

ABGESTECKTE ARGUMENTATIONSLINIEN

Die Argumente der Befürworter und der Gegner der Elementarschadenversicherung veränderten sich in den Jahren zwischen 1890 und 1926 kaum. Sie führten dazu, dass sich Alltagsorientierungen und Expertenwissen zu einem *bipolaren* Orientierungswissen⁴² formten. Nach Adalbert Evers und Helga

108 ■ Nowotny ermöglicht erst neues Orientierungswissen neue Handlungsspiel-

räume – sie entsprechen Hansjörg Siegenthalers Begriff der konstruktiven Fantasie. Im Beispiel der Elementarschadenversicherung zeigten sich in der Diskussion demnach zwei Handlungsspielräume, zum einen ein innovativer, welcher den verbesserten Schutz und somit die Versicherung nahe legte, zum anderen ein konservativer, welcher die Neuerung verhindern wollte: Der innovative Handlungsspielraum ergab sich durch die Pro-Argumente, welche die soziale Not betonten, die Armut verhindern wollten und die deshalb eine «solidarische Humanität» sowie Akte der Vorkehrung verlangten. Diese Argumentationslinie stammte aus der ehemals religiös geprägten Tradition der Spendenaktionen (Liebesgabensammlungen) und des Hilfsfonds. Der konservative Handlungsspielraum war definiert durch die Contra-Argumente, die sich stets auf das finanzielle und versicherungstechnische Risiko beriefen. Es existierten weder statistische noch mathematische Grundlagen, eine derartige Versicherung stelle einen Sprung ins Ungewisse dar, ein untragbares Risiko, führten die Gegner an. Ihr Argumentarium basierte auf der Tradition des mathematischen Risikoverständnisses, das sich mit der Ausdehnung des Versicherungswesens durchsetzte.

Somit stehen die beiden Argumentationslinien für zwei verschiedene Definitionen der «Versicherung» und ihrer Aufgaben, die sich mit den historisch gewachsenen Strukturen des Assekuranzwesens erklären lassen. Interessant ist die Gegenüberstellung dieser beiden Traditionen und der Ausrichtung des entsprechenden Handlungsspielraumes: Während das ehemals religiös geprägte, «konservative» Verständnis die Innovation nahe legte, verhinderte das ursprünglich aufgeklärte, «innovative» Versicherungsdenken die Neuerung. Damit zeigt die Entstehung der Elementarschadenversicherung paradigmatisch den Neuorientierungsprozess, den Krisen auslösen können.

GRENZÜBERSCHREITENDER WISSENSTRANSFER

Diskussionen um eine mögliche Versicherung der Naturgefahren fanden vom ausgehenden 19. Jahrhundert an auch in anderen Kantonen und auf nationaler Ebene statt. Wie die Hochwasser von 1910 die Diskussion in der Waadt wesentlich vorantrieben, so veranlassten sie auch die Privatassekuranz zu grundsätzlichen Überlegungen über die Möglichkeit einer multinationalen Risikogemeinschaft.⁴³ Die Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft forderte 1919 die Einführung einer Sturmversicherung. Doch die Bundesstelle liess verlauten: «Viele Versicherungsfachmänner bezweifeln stark, dass diese Versicherungsart je von Bedeutung werden könnte.»⁴⁴ Es liege in der Natur des Menschen, fuhr sie fort, «dass er oftmals erst durch einen mehr oder we-

niger empfindlichen Denkmäler auf Gefahren aufmerksam gemacht und zur Ergreifung von Vorsichtsmassregeln angetrieben werden muss». ⁴⁵

Für diese neue Versicherungsart setzte sich die SGG ein, weil sie Armut und Bettel in der Schweiz bekämpfen wollte. Im Statut des Hilfsfonds für nicht versicherbare Elementarschäden hatte sie 1901 den Willen verankert, die kantonale Umsetzung einer möglichen Versicherung zu fördern. Mit diesem Ziel lobbyierte die SGG im Dachverband der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen, der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF), da sie sich versprach, so Einfluss auf die kantonalen Versicherungsgesetze zu nehmen. Ab 1922 setzte sich auch die VKF für einen verbesserten Versicherungsschutz gegen die Elementargefahren ein und ging auch auf Tuchfühlung mit den sieben Kantonen, die über keine öffentlich-rechtliche Gebäudebrandversicherung verfügten. In der Erweiterung ihres Wirkungsbereich sah die VKF eine Möglichkeit, sich im Standortwettbewerb mit den privaten Gebäudeversicherern zu positionieren. ⁴⁶

Nachdem die Waadt einen gangbaren Weg aufgezeigt hatte, belebte sich auch die Diskussion um eine einheitliche Lösung auf nationaler Ebene. Zentralistische Organisationsvorschläge einer nationalen Elementarschadenversicherung konkurrierten mit der praktizierten dezentralen, das heisst kantonalen Lösung wie derjenigen des Kantons Waadt; privatrechtliche Modelle standen ebenso zur Diskussion wie öffentlich-rechtliche. Dass eine gesamtschweizerische Versicherung nicht mehr möglich war, zeichnete sich in den 1930er-Jahren ab. Die Kantone führten ihre Elementarschadenversicherungen nach Vorbild des Kantons Waadt ein, wenn sie über eine öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung verfügten. Jene sieben Kantone mit privatrechtlich organisierter Gebäudeversicherung konnten ab 1935 ebenfalls auf die ausgedehnte Gebäudeversicherung zurückgreifen, da sich die Privatassekuranz vom Vorgehen der Waadt inspirieren liess. Die beiden ehemals rivalisierenden Versicherungssysteme näherten sich so in ihrer Praxis an. Gleichzeitig zementierten sie diese «duale Versicherungslandschaft», die in der Schweiz des 19. Jahrhunderts, mit dem Aufkommen der kantonalen, öffentlich-rechtlich organisierten Gebäudebrandversicherungen entstanden war. ⁴⁷

Die Neuerung der Elementarschadenversicherung brachte also keine strukturellen Änderungen. Doch auf die risikominimierenden Ideen, die sich während den Diskussionen in der Waadt herauskristallisiert hatten, wird bis heute zurückgegriffen. So sichert sich die Gesellschaft mit adaptierten und kombinierten Ideen von Hilfsfonds, Finanzpools ⁴⁸ und Risikogemeinschaften ab – nicht nur im Bereich der Brand- und Elementargefahren. ⁴⁹ Dieselben Ideen wurden und werden diskutiert in Bezug auf das Terrorrisiko oder im Umgang

110 ■ mit den «Phantomrisiken» ⁵⁰ der Atom- und Gentechnologie. Diese Diskussionen

zeigen zudem Pro- und Contra-Argumentationen, wie sie zwischen 1890 und 1926 in der Waadt aufgebaut wurden.

Anmerkungen

- 1 Christine Wanner, «vorbeugen – schützen – entschädigen». *Die Entstehung der Elementarschadenversicherung in der Schweiz*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2002.
- 2 Zur Diskussion des Begriffs «Naturkatastrophe» vgl. Christian Pfister (Hg.), *Am Tag danach. Zur Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz 1500–2000*, Bern 2002, 15.
- 3 Hansjörg Siegenthaler, *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmässigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens*, Tübingen 1993. Siegenthaler, der sich von der sozialwissenschaftlichen Lerntheorie inspirieren liess, betrachtet in der zitierten Publikation ökonomische Krisen. Zentral bei diesen Krisen ist gemäss Siegenthaler der Verlust des Vertrauens in das bestehende System (Regelvertrauen), was Einzelakteure zur Neuorientierung zwingt. Da sie sich gemeinsam neu orientieren müssen, wird die Gemeinschaft gestärkt. Das ist auch der Fall nach Katastrophen. Deshalb bietet sich der Ansatz Siegenthalers hier an.
- 4 Siegenthaler (wie Anm. 3), XI f.
- 5 Ebd.
- 6 Eine Auswahl: Ludwig Arps, *Auf sicheren Pfeilern. Deutsche Versicherungswirtschaft vor 1914*, Göttingen 1965; Adalbert Evers, Helga Nowotny, *Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entdeckung der Gestaltbarkeit der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1978; Wolfgang Krohn, Georg Krücken, *Riskante Technologien: Reflexion und Regulation. Einführung in die sozialwissenschaftliche Risikoforschung*, Frankfurt a. M. 1993; Martin Körner (Hg.), *Stadtzerstörung und Wiederaufbau*, Bd. 3: *Schlussbericht*, Bern 2000; Niklas Luhmann, *Risiko und Gefahr* (Aulavorträge 48), St. Gallen 1990; Niklas Luhmann, *Soziologie des Risikos*, Berlin 1991; Ueli Müller et al., *Katastrophen als Herausforderung für Verwaltung und Politik. Kontinuitäten und Diskontinuitäten*, Zürich 1997; Agnes Nienhaus, *Naturkatastrophe und Modernisierungsprozess. Eine Analyse gesellschaftlicher Reaktionen auf das alpine Hochwasser von 1834 am Fallbeispiel Graubünden*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2000; Pfister (wie Anm. 2); Philippe Schoeneich, Mary-Claude Busset-Henchoz, *Les Ormonans et les Leysenouds face aux risques naturels. Représentation des risques naturels et stratégies d'occupation du territoire dans la Vallée des Ormonans (Préalpes vaudoises)*, Zürich 1998.
- 7 Evers/Nowotny (wie Anm. 6), 13.
- 8 Vgl. auch: Müller et al. (wie Anm. 6), 37. Sie sprechen von einem langwierigen Aushandlungsprozess staatlicher und nicht staatlicher Akteure.
- 9 *Nouvelliste Vaudois et Journal national suisse*, 20. 8. 1890. Augenzeugenberichte. Zitate aus dem Französischen übersetzt durch die Autorin.
- 10 Archives Cantonales Vaudoises (ACV), S 58/120, Rapport des expertes, Augenzeugenberichte.
- 11 ACV, S 58/121, 11.
- 12 ACV, S 58/120, Rapport des expertes.
- 13 Ebd.
- 14 *Nouvelliste Vaudois et Journal national suisse*, 23. 8. 1890.
- 15 Die betroffenen Gemeinden verlangten 70–80% der Brandversicherungsprämien oder 75% des Verlusts, während das Kantonsparlament vorgeschlagen hatte, die Gebäudebrandversicherung decke 60–70% der Schäden. Es blieb bei 65% der Schäden, welche die Gebäude-

- versicherung für private und öffentliche Schäden aufbrachte. Den Vorschlag der Regierung hatten alle Betroffenen zu unterzeichnen, um ihr Einverständnis zu erklären.
- 16 Bulletin du Grand Conseil 1890, 188 f.
- 17 Ebd.
- 18 Ebd.
- 19 Bulletin du Grand Conseil 1904, 253.
- 20 Ebd., 324.
- 21 Ebd., 459.
- 22 Gotthard Bechmann (Hg.), *Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*, Opladen 1993, XI.
- 23 Bulletin du Grand Conseil 1904, 453–459 und 324, 1905, 180–289 (Kommissionsbericht).
- 24 *Gazette de Lausanne*, 23. 7. 1910.
- 25 Eidgenössisches Wasserbaupolizeigesetz vom 22. 6. 1877. Andreas Götz, «Hochwasserschutzkonzepte gestern – heute – morgen», in Pfister (wie Anm. 2), 199–208. Im Kanton Waadt entstand das Wasserbaupolizeigesetz 1894.
- 26 Vgl. Hermann Lanz-Stauffer, Curt Rommel, *Elementarschäden und Versicherung. Studie des Rückversicherungsverbandes kantonalschweizerischer Feuerversicherungsanstalten zur Förderung der Elementarschadenversicherung*, Bern 1936, 1, 138.
- 27 Siegenthaler (wie Anm. 3), XI f., 40.
- 28 Bulletin du Grand Conseil 1910, 201. Die Motion hatte Barraud 1905 eingereicht. In den Ratsdebatten nach dem Sturm von 1890 waren die fehlenden Statistiken noch kein Thema. Seine Aussage der zehn Jahre muss als ungefähre Zeitangabe verstanden werden.
- 29 Bulletin du Grand Conseil 1910, 201–203.
- 30 Lanz-Stauffer/Rommel (wie Anm. 26), 1, 154.
- 31 ACV, S 8 394, 20 f., Bericht der koordinierenden Kommission an den Bundesrat.
- 32 Liebesgaben sind private, wohlthätige Spenden. Niklaus Bartlome, Erika Flückiger, «Stadterstörung und Wiederaufbau in der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Schweiz», in Martin Körner (Hg.), *Stadterstörung und Wiederaufbau*, Bd. 1: *Zerstörung durch Erdbeben, Feuer und Wasser*, Bern 1999, 123–146.
- 33 Nienhaus (wie Anm. 6), 74. Meist traten Mischformen der Prinzipien auf.
- 34 ACV, K IX 1141/1, Übersicht zu den nationalen «Dégâts causés par les eaux», die betroffene Personen, ihre Schäden und die ausbezahlten Spendengelder festhält. Dazwischen: handschriftliche Anmerkungen von einem anonymen Kommentator, vermutlich ein Regierungsratsmitglied. Die kritischen Anmerkungen flossen in den kantonalen Abschlussbericht zu den Hochwassern an den Bundesrat ein.
- 35 Bulletin du Grand Conseil 1911, 241–149, 79 f. 1935 wurde das Projekt zur Vorlage für einen Hilfsfonds gegen Erdbebenschäden.
- 36 Bulletin du Grand Conseil 1925, Projet de Loi, Anhang, 1–80. Mit derselben Argumentation hatten auch Geschädigte des *cyclone* von 1890 um Beiträge seitens der Gebäudebrandversicherung gebeten.
- 37 Bulletin du Grand Conseil 1925, Projet de Loi, 37.
- 38 Ebd., 41.
- 39 Gesetz der grossen Zahl: 1. Ein Risiko wird auf mehrere VersicherungsnehmerInnen verteilt. 2. Eine genügend grosse Zahl von unabhängigen Risiken verteilt auf zahlreiche VersicherungsnehmerInnen.
- 40 Pfister (wie Anm. 2), 228.
- 41 Siegenthaler (wie Anm. 3), XI f.; Schoeneich/Busset-Henchoz (wie Anm. 6), 142–149; Krohn/Krücken (wie Anm. 6), 15 f.; Evers/Nowotny (wie Anm. 6), 13.
- 42 Evers/Nowotny (wie Anm. 6), 13.
- 43 Diese scheiterte nach wenigen Jahren. Immerhin hatte die Privatversicherungsbranche mit einem internationalen Finanzpool für kurze Zeit ein risikominderndes Instrument für die Versicherungen geschaffen. Heute findet es etwa bei Grossrisiken Anwendung. Siehe Anm. 48.

- 44 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 4361 (B) 1986/26, Bd. 66, Brief vom 10. 2. 1919.
- 45 BAR, E 4361 (B) 1986/26, Bd. 66.
- 46 Die «GUSTAVO»-Kantone, die nicht Mitglied der VKF sind: Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Obwalden. Private Versicherungsgesellschaften bieten die Gebäudeversicherungen an. Nicht in allen Kantonen herrscht ein Versicherungsobligatorium.
- 47 Siehe Anm. 46.
- 48 Finanzpool: Beteiligte Versicherungsgesellschaften leisten einen Beitrag in einen gemeinsamen Pool. Im Falle eines Schadens, welcher die eigenen Mittel übersteigt, können sie auf einen vereinbarten Anteil des Poolvermögens zurückgreifen.
- 49 Christine Wanner, *100 Jahre zeitgemäss. Meilensteine in der Brand- und Elementarschadenversicherung in der Schweiz*, hg. von der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, VKF, Bern 2003.
- 50 Von «Phantomrisiken» spricht <http://www.risiko-dialog.ch/projekte/phantom.htm> (Zugriff Juli 2003) da ihr Risiko nur angenommen, auf Grund der mangelnden statistischen Daten aber nicht beziffert werden kann.

RESUME

UN RISQUE INSUPPORTABLE? LES CATASTROPHES NATURELLES COMME DECLENCHEURS DE PROCESSUS D'APPRENTISSAGE: LA NAISSANCE DE L'ASSURANCE DES DOMMAGES DUS AUX ELEMENTS NATURELS EN SUISSE

En retraçant la genèse de l'assurance des dommages dus aux éléments naturels, il s'agit ici de montrer l'effet des catastrophes naturelles sur le déclenchement de processus économiques, politiques ou sécuritaires paradigmatiques, eux-mêmes susceptibles de modifier le rapport au danger.

A l'exemple du canton de Vaud, on observe que ce changement d'attitude s'échelonne en plusieurs étapes dans un apprentissage pourtant dépourvu de continuité. Ainsi, plusieurs situations de détresse, à l'instar de l'ouragan de 1890, des inondations de 1910 et des avalanches de 1923/24 amenèrent à douter de la possibilité d'assurer les risques naturels. Il fallut presque 40 ans et l'expression d'une évidente volonté tant politique que sociale, pour que Vaud institutionnalise un projet conçu en 1890 déjà. De fait, en 1926, le canton élargit l'assurance incendie aux risques naturels et se dota ainsi de la première assurance de ce genre en Suisse; en un modèle destiné à inspirer l'assurance en droit privé, comme d'autres gouvernements helvétiques ou étrangers.

Ce nouveau rapport aux dangers est aujourd'hui inscrit tant dans les institutions que dans les idées. Ce double ancrage apparaît clairement dans le recours officiel aux instruments de minimisation des risques face aux menaces engendrées par les technologies atomiques ou génétiques. En outre, les débats ■ 113

actuels concernant leur caractère assurable suivent une ligne argumentative comparable à celle de la discussion qui agita le canton de Vaud entre 1890 et 1926 – signalant ainsi l’inscription idéelle de ce vieux combat pour plus de «sécurité».

(Traduction: Irène Herrmann)