



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 177-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.277

Eingereicht am: 06.09.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Bühler (Romont BE, Die Mitte) (Sprecher/in)
Gerber (Schüpfen, Die Mitte)
Mühlemann (Grasswil, Die Mitte)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 09.09.2021

RRB-Nr.: 1508/2021 vom 22. Dezember 2021
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme als Postulat

Umgang mit Schäden in Hochwassersituationen in den Regionen der Jurarandseen

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Es ist zu überprüfen, wie mit nichtversicherbaren Elementarschäden von Privaten, Unternehmungen und öffentlicher Hand als Folge von Hochwasserschäden umgegangen wird.
2. Es ist zu überprüfen, wie in Zukunft Schäden an Gebäuden, Infrastrukturanlagen, Kulturen usw. gehandhabt werden sollen, die durch die Regulierung der Jurarandseen zugunsten der Ober- und Unterlieger entstehen.
3. Die Reglemente zur Überwachung des Stauwehrs Port und zur Regulierung des Abflusses aus den Jurarandseen müssen überprüft und aufgrund der Erfahrungen aus dem Hochwasser 2021 angepasst werden.

Begründung:

Während der Unwetter vom Sommer 2021 sind in Biel und im angrenzenden Seeland durch die Hochwasser als Folge der Regulierung beim Stauwehr Port erhebliche Schäden entstanden. Durch den grossen Abfluss aus dem Thunersee und aus dem Brienersee wurden die Umgebungen von Thun und Bern vor grösseren Schäden bewahrt. Auch die «Unterlieger», die Kantone Solothurn und Aargau, wurden dank der Regulierung verschont. Grosse Teile des Seelands und der Region Biel dagegen, die als Auffangbecken dienten, wurden von grossen Hochwasserschäden an Gebäuden, Infrastrukturen und landwirtschaftlichen Kulturen heimgesucht. Gemäss verbindlichen Abmachungen (Murgenthaler-Konvention) ist das Stauwehr Port an genaue Abflussmengen gebunden, dadurch wurde der Pegel der Jurarandseen

über Wochen sehr stark (bis zu 1,5 m) angehoben. Der durch grosse Zuflüsse und gedrosselten Abfluss steigende Wasserpegel, vor allem im Bielersee und im Neuenburgersee, hat zusammen mit den Überschwemmungen riesige Schäden an Gebäuden, sonstigen Infrastrukturen und landwirtschaftlichen Kulturen angerichtet. Zudem entstanden durch die wochenlange Flutung erhebliche Langzeitschäden am landwirtschaftlichen Kulturland.

Der Umgang mit solchermassen verursachten Schäden muss geprüft werden, sonst werden der Solidaritätsgedanke überstrapaziert und die an und für sich bewährte Pegelregulierung in Zukunft in Frage gestellt. Die Erfahrungen aus dem «Hochwassersommer 2021» sind genau auszuwerten, und die nötigen Anpassungen und Korrekturen müssen umgesetzt werden, um weitere ähnliche Schäden in Zukunft zu verhindern. Vor allem muss in diesem Zusammenhang ermittelt werden, wie durch solche Ereignisse nicht versicherbare Schäden im Gebiet gedeckt werden können.

Begründung der Dringlichkeit: Die betroffenen Grundeigentümer und Unternehmer (auch der Kanton Bern ist betroffen) haben grossen wirtschaftlichen Schaden erlitten, der ihre Existenz sehr stark gefährdet. Der Umgang mit den Versicherungen ist schwierig, da mehrere Elemente zusammentrafen, damit werden die Verantwortlichkeiten hin und her geschoben, was eine zusätzliche Belastung bedeutet.

Antwort des Regierungsrates

Im Sommer 2021 war nicht nur das Seeland von Hochwasser betroffen, auch in anderen Kantonsteilen und Gebieten der Schweiz kam es zu Überflutungen. Im Kanton Bern haben sowohl der Thuner- als auch der Bielersee die Gefahrenstufe 5 deutlich erreicht und lagen während mindestens zwei Wochen in einer Gefahrenstufe. Ursache des Hochwassers im Berner Oberland und im Mittelland waren die extremen Niederschläge. Im Mittelland wurden in den Monaten Juni und Juli 200 Prozent der sonst üblichen Niederschläge registriert. Die entstandenen Schäden sind eine Folge der aussergewöhnlich starken Niederschläge und nicht eine Folge der Regulierung. Viele Schäden an den landwirtschaftlichen Kulturen sind durch hohe Grundwasserstände verursacht worden und nicht durch überfliessendes Wasser aus Seen oder Fliessgewässern. Auch von hohen Grundwasserständen waren weite Teile des Kantons betroffen, nicht nur die tief liegenden Gebiete im Seeland.

Um die Entwässerung des Drei-Seen-Landes zu realisieren, musste im Rahmen der Juragewässerkorrekturen der Abfluss aus dem Bielersee deutlich vergrössert werden. Dank des Nidau-Büren-Kanals kann heute viel mehr Wasser aus dem Seeland abfliessen als vor der Juragewässerkorrektur. Es liegt aber auf der Hand, dass diese Abflussvergrösserung im Falle einer Hochwassergefahr nicht einseitig zu Lasten der Aare-Anstösser unterhalb des Bielersees gehen darf. Deshalb haben die beteiligten Kantone Waadt, Freiburg, Neuenburg, Bern und Solothurn für die Regulierung der Wasserstände der Juraansees ein Regulierreglement ausgearbeitet. Das Reglement stellt einen Kompromiss dar, dem alle fünf Kantone der Juragewässerkorrektur zugestimmt haben. Die Bestimmung, wonach der Abfluss aus dem Bielersee bei Emmehochwasser zeitweise gedrosselt werden muss, ist Teil dieses Reglements und ein wiederkehrender Streitpunkt in der öffentlichen Diskussion. Es ist verständlich, dass der Sachverhalt je nach Blickwinkel anders beurteilt wird. Ein Regulierreglement ist aber ein Kompromiss, mit dem bestmöglich verschiedene Ansprüche unter einen Hut gebracht werden. Verursacht werden die Überflutungen durch die Niederschläge und diese variieren in räumlicher und zeitlicher Dimension.

Zu Frage 1: Die im Kanton Bern gelegenen Gebäude sind bei der Gebäudeversicherung Bern (GVB) obligatorisch gegen Feuer- und Elementarschäden zu versichern (vgl. Art. 8 GVG, BSG; 873.11). Im Sachversicherungsbereich ist die Versicherung von Elementarschadenrisiken grundsätzlich freiwillig. Wird bewegliches Inventar gegen Feuer versichert, müssen Elementarschäden zwingend mitversichert werden. Der dafür geltende Deckungsumfang sowie auch der Prämientarif sind für alle Versicherungsgesellschaften einheitlich und verbindlich festgelegt (vgl. Art. 33 VAG, SR; 961.01).

Zur Kategorie der Elementarschäden zählen unter anderem auch Ereignisse im Zusammenhang mit Überschwemmungen und Hochwasser. Als Ursachen für Hochwasser- und Überschwemmungsschäden gelten Niederschlag oder Schmelzwasser. Überschwemmungsschäden werden dabei direkt, Hochwasserschäden indirekt durch überdurchschnittlich hohe Pegel (stehende Gewässer) oder Abflussmengen (fliessende Gewässer) ausgelöst.

Schäden aufgrund von Wasserrückstau im Innern des Gebäudes beziehungsweise innerhalb des Gebäudegrundrisses werden dagegen in der Versicherungswirtschaft allgemein nicht als Elementarereignis taxiert. Dasselbe gilt für Schäden infolge Eindringens von Grundwasser. In dieser Sache hat auch das Bundesgericht bereits Stellung bezogen (vgl. BGE 2C_212/2007 vom 11.12.2007). Zusammengefasst wird vom Bundesgericht folgende Unterscheidung als haltbar erachtet: Oberflächenwasser (beispielsweise Wasser, das aus überlaufenden Seen oder Flüssen oberirdisch durch Öffnungen wie Türen und Fenster ins Gebäude fliesst) gilt als Elementarschaden, während Wasser, das durch steigende Grundwasserspiegel unterirdisch ins Gebäude eindringt, nicht zur Kategorie der Elementarschäden zählt. Das gilt selbst dann, wenn das Ansteigen des Grundwasserspiegels mit starken Regenfällen einhergeht. Diese Haltung ist nachvollziehbar, zumal unterirdisch in das Gebäudeinnere eindringendes Wasser auch verschiedene anderen Ursachen haben kann. Ausserdem können durch bauliche Massnahmen unterirdische Wassereintritte verhindert oder stark eingeschränkt werden. Demgegenüber kann Oberflächenwasser durch die einzelnen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer nur schwer abgewendet werden.

Rückstau- und Grundwasserschäden an Gebäuden und beweglichen Sachen können jedoch im Rahmen von Wasserschadenversicherungsprodukten über die Privatassekuranz gedeckt werden. Dabei spielt es generell keine Rolle, auf welche Ursache das Wasserschadenereignis zurückzuführen ist.

Aufgrund des oberhalb Gesagten sind von nicht versicherbaren Elementarschäden im Zusammenhang mit Hochwasser oder Überschwemmung im Wesentlichen lediglich Infrastrukturanlagen (Brücken, Tunnel, Strassen) sowie teilweise auch Kulturen¹ im Freien betroffen.

Mit dem im Jahr 1936 gegründeten Elementarschadenpool besteht in der Schweiz ein weltweit einzigartiges Solidaritätswerk. So beteiligen sich über die Einheitsprämie zum einen auch von spezifischen Elementarschadenrisiken nicht direkt betroffene Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer beziehungsweise Regionen (e. g. Schneelawine in der Stadt Bern). Zum anderen können besonders betroffene Gebiete oder Versicherte nicht von der Deckung ausgeschlossen werden, was in zahlreichen anderen Ländern durchaus üblich ist.

Eine allfällige Erweiterung des Geltungsbereichs der versicherten Elementargefahren² müsste auf nationaler Ebene angegangen werden. Mit dem Versuch des Einschlusses des Erdbebenrisikos hat sich allerdings gezeigt, mit welchen Widerständen bei derartigen Vorhaben zu rechnen ist. Angesichts dieser Tatsachen sowie aufgrund der bestehenden Möglichkeiten, das Risiko von Wasserschäden praktisch vollumfänglich individuell versichern zu können, sieht der Regierungsrat aus Versicherungsoptik aktuell keinen Handlungsbedarf.

Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat Ziffer 1 des Vorstosses zur Ablehnung.

Zu Frage 2: Die Frage nach einer Entschädigung von Schäden infolge der Regulierung stellt sich erst, wenn der Regulierdienst nicht pflichtgemäss gehandelt hat. Der Regulierdienst des Amtes für Wasser und Abfall hat im Rahmen der Reguliervorschriften und in Absprache mit den Kantonen der 2. Juragewässerkorrektur und den Vertretern des Bundesamtes für Umwelt BAFU gehandelt. Die entstandenen Schäden sind eine Folge der langandauernden heftigen Niederschläge und nicht eine Folge der Jurage-

¹ Je nach konkreter Situation kann Versicherungsschutz im Rahmen von Spezialdeckungen (beispielsweise gegen Ertragsausfälle, Hagelereignisse auf Anbauflächen/Feldern) eingekauft werden.

² Darunter fallen aktuell Schäden durch Hochwasser und Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawine, Schneedruck, Felssturz und Steinschlag sowie Erdbeben (vgl. Art. 173 AVO, SR; 961.011).

wässerkorrektion bzw. derer Regulierung. Vom privaten Seeanstösser über die Gemeinden bis zum Kanton müssen sich alle Betroffenen damit auseinandersetzen, dass Ereignisse wie im Sommer 2021 vermehrt vorkommen können. Vielerorts werden planerische Präventionsmassnahmen und lokale Objektschutzmassnahmen die wirksamsten Ansätze sein, um dieser Gefahr entgegenzuwirken.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, Ziffer 2 des Vorstosses abzulehnen.

Zu Frage 3: Das Wassersystem der Juragewässerkorrektion ist im Sommer 2021 ein weiteres Mal an seine Grenzen gestossen. Im Rahmen der «Ereignisanalyse Hochwasser August 2007» hat das Bundesamt für Umwelt BAFU zusammen mit den betroffenen Kantonen bereits eine vertiefte Analyse der Hochwasserregulierung der Jurarandgewässer vorgenommen. Als Verbesserung wurde damals die sogenannte «Prognoseregulierung» eingeführt. Gemeint ist damit die Möglichkeit einer kurzzeitigen Absenkung der Seepegel vor einem prognostizierten Hochwasser. Dies kann eine wirkungsvolle Massnahme sein, wenn ein Ereignis rechtzeitig erkannt wird und wenn das Ereignis – anders als im Sommer 2021 – verhältnismässig geringe Wasservolumen aufweist und nur wenige Tage anhält.

Die Fachleute des Bundesamtes für Umwelt und die Vertreter der betroffenen Kantone werden gemeinsam eine Auswertung und Einordnung des aktuellen Ereignisses vornehmen. Dabei wird auch die Frage nach allfälligem Optimierungspotential bei der Regulierung diskutiert werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass jedes Ereignis anders als die vergangenen Ereignisse ist. Einmal trifft es eher das Oberland, ein weiteres Mal eher das Emmental und ein anderes Mal eben das Gebiet der Juragewässerkorrektion. Das eine Ereignis ist kurz und heftig, das andere langdauernd und mit grossen Wasservolumina verbunden. Aufgrund der Andersartigkeit der Ereignisse können nicht nach jedem Ereignis Anpassungen an den Regulierungsvorschriften vorgenommen werden. Vielmehr muss in einer längerfristigen Betrachtung durch den Vergleich mehrerer Hochwasserereignisse ein bestmöglicher Kompromiss gefunden werden. Allfällige Änderungen der Regulierungsvorschriften erfordern die Zustimmung aller betroffenen Kantone.

Der Regierungsrat beantragt, Ziffer 3 des Vorstosses als Postulat anzunehmen.

Verteiler

– Grosser Rat