



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Péclard Cédric

2021-CE-288

Folgen der Überschwemmungen: Welche Unterstützung hat der Staatsrat vorgesehen?

I. Anfrage

Auf die Covid-Wellen folgte im Juli der Anstieg des Neuenburger- und Murtensees und damit eine gewaltige Wasserflut, um nicht zu sagen ein Tsunami, der die Ufer traf und eine Katastrophe für die grösste Tourismuswirtschaft des Kantons verursachte. Letztere trägt die volle Last der Gisch und der Folgen dieser Katastrophe. Das Ausmass des Unglücks ist für alle direkt und indirekt mit dem Tourismus verbundenen Selbstständigen und Gewerbetreibenden sowie für alle Angestellten äusserst schmerzhaft, und das zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt, da die Sommersaison ganz einfach nicht stattfand. Es ist eine Prüfung für alle Betroffenen, die materiell, finanziell und auch moralisch litten und leiden.

Die Gemeinden haben ausserdem notfallmässig enorme Energie und Ressourcen aufgewendet, um die Risiken im Zusammenhang mit Überschwemmungen zu mindern. Es wurde bewundernswerte und harte Arbeit geleistet, um die Schäden so gering wie möglich zu halten.

Die Überschwemmungen haben jedoch beträchtliche Schäden an zahlreichen Infrastrukturen, Zugängen, Strassen, Wegen, Ufern, Dämmen usw. verursacht. Dies führt unweigerlich zur Frage der Verantwortlichkeiten zwischen Staat (öffentliche Gewässer), Privatpersonen (Grundeigentum, SDR, Miet- und Pachtobjekte), Gemeinden usw. sowie der Hilfen, die ihnen für die Wiederherstellung dieser Infrastrukturen zustehen.

Fragen:

1. Welche Unterstützung hat der Staatsrat angesichts dieser Katastrophe, die in ihrem Ausmass beispiellos ist, für die Betroffenen vorgesehen?
2. War der kantonale Einsatzplan Hochwasser im konkreten Fall wirksam? Der Klimawandel macht sich immer stärker bemerkbar; Zahl und Vielfalt der Katastrophen nehmen zu, seien es Hochwasser, Überschwemmungen, Dürren, Hitzewellen oder Brände usw. Ist der Staat der Ansicht, dass seine verschiedenen Einsatzpläne dem wachsenden Ausmass des Problems gerecht werden?
3. Sind die Verantwortlichkeiten für die Folgen dieser Überschwemmungen klar definiert? Eine der Hauptursachen war die Unmöglichkeit, den Stand des Bielersees infolge des massiven Zuflusses von Wasser aus der Zentralschweiz über die Aare zu regulieren. Trägt der Bund nicht auch eine gewisse Verantwortung?

4. Wie sieht der Aktionsplan des Staatsrats aus? Beinhaltet er eine besondere Unterstützung für Dritte, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Gemeinden, damit diese die Infrastrukturen so schnell wie möglich wiederherstellen können?

10. August 2021

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung und Rückblick auf die Ereignisse

Das Amt für Umwelt (AfU) ist noch daran, die Ereignisse zu analysieren, doch lassen sich schon jetzt folgende Feststellungen treffen: Die Monate Mai, Juni und Juli waren aufgrund einer besonders instabilen Wetterlage in weiten Teilen der Schweiz sehr nass. Im Kanton Freiburg fielen nach einem nassen Mai, der bereits über dem langjährigen Mittel lag, im Juni zwischen 165 und 270 mm Niederschlag¹ (132 bis 191 % gegenüber dem langjährigen Mittel der Jahre 1981 bis 2010), im Juli zwischen 205 und 304 mm (207 bis 252 % im Vergleich zum Mittel). Zwischen dem 6. und dem 9. Juli fielen im Kanton 35 bis 80 mm. Während des Hauptereignisses vom 12. bis 15. Juli wurden Niederschlagssummen von 80 bis 200 mm verzeichnet.

Die Niederschläge fielen auf teilweise gesättigte Böden und ein bereits gefülltes hydrologisches System und liessen die Gewässer rasch anschwellen. Die Flüsse des Kantons wiesen maximale Abflüsse mit einer Jährlichkeit von 2 bis 10 Jahren auf (Ereignis, das statistisch gesehen alle 2 bis 10 Jahre auftritt). Das hydrologische System am Jurasüdfuss war überlastet, der Neuenburger- und der Murtensee erreichten ihre höchsten jemals gemessenen Pegelstände (430,72 m ü.M. am 19. und 20. Juli). Für den Neuenburgersee entspricht dies der Gefahrenstufe 4 von 5 und einem Hochwasser mit einer Jährlichkeit von etwas weniger als 100 Jahren (Überlaufgrenze bei 430,50 m ü.M., Q30 bei 430,40 m ü.M. und Q100 bei 430,85 m ü.M.). Für den Murtensee entspricht dies der Gefahrenstufe 3 von 5 und einem Hochwasser mit einer Jährlichkeit von etwas mehr als 30 Jahren, aber weniger als 100 Jahren (Überlaufgrenze bei 430,85 m ü.M., Q30 bei 430,55 m ü.M. und Q100 bei 431,10 m ü.M.).

Zahlreiche Überschwemmungen, umgestürzte Bäume und Erdrutsche waren die Folge. Die Polizei und die Feuerwehr waren gefordert, ebenso wie die Strassenwärterinnen und -wärter und das Personal der betroffenen Gemeinden. Der Staatsrat dankt allen beteiligten Personen an dieser Stelle für ihren Einsatz und ihre wichtige Unterstützung der Bevölkerung.

Bis Ende Juli hat die Alarm- und Einsatzzentrale mehr als 400 Hilfesuche mit den kantonalen und kommunalen Diensten bearbeitet (336 Fälle von Überschwemmungen von Häusern und Kellern, 86 Fälle von umgestürzten Bäumen und Erdrutschen). Bei mehreren Überschwemmungen konnte sofort eingeschritten werden, während die Pumparbeiten in Gebäuden in den überschwemmten Gebieten warten mussten, bis die Pegel der Seen zurückgegangen waren. Die Höhe der durch das Unwetter verursachten Schäden ist noch nicht beziffert.

¹ Niederschlagsmessstationen Freiburg/Posieux, Moléson, Payerne und Plaffeien

1. Welche Unterstützung hat der Staatsrat angesichts dieser Katastrophe, die in ihrem Ausmass beispiellos ist, für die Betroffenen vorgesehen?

Angesichts des Ausmasses der Ereignisse und auf Beschluss des Staatsrats wurde am 14. Juli 2021 der Führungsstab «UMBRELLA 21» eingerichtet, um die Einsatzmittel und die zu ergreifenden Massnahmen zu koordinieren. Im Stab sind das kantonale Führungsorgan (KFO), der Zivilschutz (ZS), die Kantonspolizei, die KGV, der Sanitätsnotruf 144, das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, das Kantonsarztamt, das Amt für Umwelt, das Amt für Wald und Natur, das Amt für Mobilität, die TPF, Groupe E, die Oberämter und der Freiburger Gemeindeverband vertreten. Der Einsatzkommandoposten überwachte die Lage, analysierte die Risiken und stellte die Koordination der verschiedenen Akteure sicher. Die Kommandoposten an der Front (Estavayer-le-Lac, Cheyres und Murten) waren ein wesentliches Element für die Koordination und den Erfolg des Einsatzes des Führungsstabs. In die Analyse der Risiken im Zusammenhang mit den Seen wurde auch eine Gruppe von Berufsleuten sowie Nutzerinnen und Nutzern der Seen einbezogen.

Angesichts der aussergewöhnlichen Seestände haben die zuständigen Freiburger Behörden in Abstimmung mit denen der benachbarten Kantone die Schifffahrt und das Baden verboten bzw. eingeschränkt. Aufgrund der sehr hohen Wasserstände und der wochenlang überschwemmten Sektoren hatte dies leider auch Auswirkungen auf die touristischen und wirtschaftlichen Aktivitäten in den Ufergebieten.

Der Staatsrat sieht keine spezifische Unterstützung infolge der Hochwasserereignisse von Juli 2021 vor, sondern verweist ganz allgemein auf den Umgang mit Naturgefahren, der eine gemeinsame und solidarische Vorgehensweise aller betroffenen Akteure verlangt. In diesem Zusammenhang möchte der Staatsrat die wichtigsten Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Möglichkeiten für Unterstützung, Beratung und Subventionierung für Hochwasserschutz und Risikomanagement darlegen.

Gemäss dem Bundesgesetz über den Wasserbau liegt der Hochwasserschutz in der Verantwortung der Kantone. Bei den zu treffenden Massnahmen handelt es sich in erster Linie um Unterhalts- und Planungsmassnahmen; wenn diese nicht ausreichen, müssen Schutzmassnahmen ergriffen werden.

Der Staat erarbeitet über das AfU die kantonalen Gefahrengrundlagen im Zusammenhang den Gewässern, die sich hauptsächlich aus den vorhandenen Gefahrenkarten ergeben. Die Gemeinden haben ihrerseits die Aufgabe, die mit den Naturgefahren verbundenen Risiken zu analysieren und die Gefahrenkarten in ihre Ortsplanung einfliessen zu lassen.

Laut kantonalem Gewässergesetz (GewG) werden die Bau-, Reparatur- und Unterhaltsarbeiten von den Gemeinden ausgeführt. Bei einer unmittelbaren Gefahr treffen die Gemeinden die dringlichen Massnahmen, die angesichts der Umstände nötig sind. Die Arbeiten können subventioniert werden (Kantonsbeiträge und Beträge aus den Programmvereinbarungen mit dem Bund). Weiter müssen bei der Planung von Schutzmassnahmen die Restrisiken und das Verhalten im Überlastfall bewertet werden.

Die Arbeiten zur Wiederherstellung bzw. Instandsetzung der Seeufer und -böschungen nach den Ereignissen können somit subventioniert werden (mit Beitragssätzen von insgesamt 57 bis 72 %). Die zuständige Fachstelle (das AfU) berät und unterstützt die Gemeinden bei der Durchführung dieser Arbeiten.

Während und nach den Ereignissen waren die Feuerwehren und der ZS in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden für die Instandstellung der vom Hochwasser betroffenen öffentlichen und/oder kritischen Infrastrukturen verantwortlich.

Grundsätzlich müssen sich die von Hochwasser und Überschwemmungen betroffenen Personen über die Risiken informieren sowie Schutzmassnahmen für Sachwerte und persönliche Vorsorgemassnahmen treffen. Wenn dies noch nicht geschehen ist, müssen die geschädigten Privateigentümerinnen und -eigentümer in Absprache mit ihren Versicherungsgesellschaften (private Versicherung oder KGV) die notwendigen Schritte zur Entschädigung und Wiederherstellung unternehmen.

2. *War der kantonale Einsatzplan Hochwasser im konkreten Fall wirksam? Der Klimawandel macht sich immer stärker bemerkbar; Zahl und Vielfalt der Katastrophen nehmen zu, seien es Hochwasser, Überschwemmungen, Dürren, Hitzewellen oder Brände usw. Ist der Staat der Ansicht, dass seine verschiedenen Einsatzpläne dem wachsenden Ausmass des Problems gerecht werden?*

Hochwasser sind derzeit das Ereignis mit der grössten Häufigkeit, verbunden mit einem hohen Schadensausmass. Die immer stärkere Nutzung unseres Lebensraums und die Zunahme extremer Wetterereignisse als Folge des Klimawandels führen dazu, dass das Risiko von Naturgefahren trotz der bisherigen Bemühungen für mehr Sicherheit zunimmt. Gemäss dem Bericht «Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweizer Gewässer – hydrologische Szenarien Hydro-CH2018», den der Bund im März 2021 veröffentlicht hat, wird es in den nächsten Jahren zu einer Veränderung der jahreszeitlichen Verteilung der Abflüsse und zu einem steigenden Gefahrenpotenzial durch eine Zunahme der Häufigkeit und der Intensität von Hochwassern kommen, wofür der Klimawandel wahrscheinlich eine Ursache ist.

Unabhängig davon, ob Hochwasser durch starke Niederschläge, Schneeschmelze oder schwere Gewitter (oder eine Kombination dieser Ereignisse) verursacht wird, sind die Folgen immer ähnlich; Überschwemmungen kommen da als erstes in den Sinn. Trotz der Schutzmassnahmen entlang von Fliessgewässern und Seen ist es nicht möglich, absolute Sicherheit vor extremen Wetterereignissen zu gewährleisten. Die Schäden durch Überschwemmungen können daher beträchtlich sein und die Menschen sind oft machtlos, wenn sie auftreten. Durch die Berücksichtigung der Restrisiken und des Überlastfalls sowie durch organisatorische Massnahmen können Schäden aber reduziert und Personen und Sachen geschützt werden. Da es sich nicht um ein neues Phänomen handelt, wissen die betroffenen Dienste und Behörden bereits, was sie zu tun haben, und haben sich weitgehend darauf vorbereitet. So liegt die Herausforderung hauptsächlich in der Koordination durch das kantonale Führungsorgan der verschiedenen Ämter und Einsatzdienste.

Der kantonale Einsatzplan «Hochwasser» ist am 20. Februar 2014 in Kraft getreten und wurde mehrmals angepasst (die aktuelle Version ist vom 17. Dezember 2018). Er hat zum Ziel, für das KFO die für die Ereignisführung erforderlichen Elemente bereitzustellen, die Auswirkungen einzudämmen, die Massnahmen und Mittel, die für die Bewältigung eines Hochwassers notwendig sind, festzulegen und den Bedarf an Personal- und Materialressourcen zu bestimmen.

Bei der Bewältigung der Überschwemmungen in diesem Sommer stützte sich das KFO auf den Einsatzplan. Dieser ermöglichte es dem KFO, die verschiedenen Operationen effizient zu leiten und zu koordinieren. Auf kantonaler Ebene wird demnächst eine Einsatzbesprechung durchgeführt und der Plan bei Bedarf entsprechend den gewonnenen Erkenntnissen angepasst werden. Alle betroffenen

Dienste und Behörden müssen parallel dazu auf ihrer Ebene die Konsequenzen und Lehren ziehen und die notwendigen Massnahmen einleiten (Anpassung von Prozessen, strukturelle Massnahmen, Überprüfung von Gefahrenzonen usw.).

Auf einer übergeordneten Ebene kann festgehalten werden, dass der Kanton Freiburg das Dokument «Risikoanalyse» bereits im Jahr 2006 erarbeitet hat. Er war damit einer der ersten Kantone, der über ein solches Dokument verfügte. Da diese Analyse mehr als 15 Jahre alt ist, wird das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (BSMA) über die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) vorschlagen, in der nächsten Legislaturperiode eine neue Analyse der Risiken des Kantons auf die Tagesordnung zu setzen. Auf dieser Grundlage wird die Totalrevision der Einsatzpläne eingeleitet werden.

3. *Sind die Verantwortlichkeiten für die Folgen dieser Überschwemmungen klar definiert? Eine der Hauptursachen war die Unmöglichkeit, den Stand des Bielersees infolge des massiven Zuflusses von Wasser aus der Zentralschweiz über die Aare zu regulieren. Trägt der Bund nicht auch eine gewisse Verantwortung?*

Die Zuständigkeiten für die Folgen dieser Überschwemmungen wurden in der Antwort auf die Frage 1 erläutert. Was die Regulierung der Seen betrifft, so legt der Staatsrat im Folgenden die Funktions- und Organisationsprinzipien zwischen den Kantonen und dem Bund dar.

Die drei Seen am Jurafuss bilden seit der zweiten Juragewässerkorrektur eine hydraulische Einheit mit begrenzten Schwankungen. Die Regulierung erfolgt bei der Wehranlage Port und ermöglicht die Absenkung der Hochwasserstände und die Anhebung der Niedrigwasserstände unter Beibehaltung des Durchschnittspegels.

Die Organisation der zweiten Juragewässerkorrektur wird durch den Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1960 betreffend die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeiten geregelt, der vorsieht, dass die betroffenen Kantone (Waadt, Neuenburg, Bern, Freiburg und Solothurn) ein vom Bund zu genehmigendes Reglement für die Regulierung ausarbeiten. Die Regulierung stützt sich auf die Interkantonale Vereinbarung von 1985 über den gemeinsamen Unterhalt und die Aufsicht des interkantonalen Werkes der II. Juragewässerkorrektur sowie über die Regulierung der dadurch betroffenen Gewässer, in der sich die Kantone verpflichten, für einen einheitlichen Unterhalt zu sorgen und das Regulierreglement so anzuwenden, dass die Interessen der Kantone ober- und unterhalb der Wehranlage in gerechter Weise berücksichtigt werden.

Das Regulierreglement 1980/1982 wird seit 1983 angewandt. Dieses wurde vom Bundesrat genehmigt und enthält Regulierungsvorschriften, ein Regulierdiagramm, in dem für jeden Tag im Jahr eine eindeutige Beziehung zwischen Seestand und dem Seeabfluss vorgegeben wird, sowie einen Anhang zur Hochwasserregulierung. Die Kantone haben vereinbart, den Abfluss der Aare nach Möglichkeit nicht über ein bestimmtes Mass hinaus anschwellen zu lassen. So soll der Abfluss bei der Messstelle von Murgenthal höchstens 850 m³/s betragen (sogenannte Murgenthaler-Bedingung). Entsprechend kommt es vor, dass der Abfluss bei der Wehranlage Pont reduziert werden muss, selbst wenn die Stände der drei Seen gefährliche Werte zu erreichen drohen. Die Emme spielt ebenfalls eine wichtige Rolle bei den Niederschlags- und Hochwasserverhältnissen im unterliegenden Zwischeneinzugsgebiet zwischen Port und Murgenthal. In diesem Sinne muss bei Hochwasser der Emme der Abfluss des Bielersees vorübergehend reduziert werden, damit die Aare das Wasser der Emme aufnehmen kann.

In den Jahren 2008 und 2019 wurde das Regulierreglement durch einen Anhang über die Prognose-regulierung ergänzt, der unter der Leitung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) von einer Arbeitsgruppe erarbeitet wurde, in der die Oberlieger- wie auch die Unterliegerkantone vertreten waren.

Als Reaktion auf die Hochwasserereignisse vom Juli 2021 und um die für die Saison normalen Seestände schneller zu erreichen, beantragte der Regulierdienst des Kantons Bern am 16. Juli die Erhöhung des Abflusses der Aare unterhalb des Bielersees, bei der Wehranlage Pont. Das Regulierreglement beschränkt die Abflussmenge aus dem Bielersee auf ein Maximum von 650 m³/s. Am 16. Juli einigten sich die Anrainerkantone (Bern, Neuenburg, Waadt und Freiburg) und die Unterliegerkantone (Solothurn und Aargau) nach einer vom BAFU geleiteten Sitzung auf eine vorübergehende Erhöhung der maximalen Abflussmenge der Aare auf 750 m³/s. Diese Erhöhung der Abflussmenge schuf Raum für weitere Niederschläge, entlastete die Anrainergemeinden und erhöhte die Sicherheit der Oberlieger. Zum Schutz der Unterliegerkantone wurde die maximale Abflussmenge der Aare bei Murgenthal eingehalten.

Im November wird eine Nachbesprechung der Hochwasserereignisse vom Juli 2021 zwischen den betroffenen Kantonen stattfinden. Der Kanton Freiburg wird bei dieser Gelegenheit dem Bund und den anderen Mitgliedskantonen der Interkantonalen Juragewässerkommission vorschlagen, eine Analyse der Hochwasserereignisse durchzuführen. Der Ansatz des Kantons Freiburg dürfte von den anderen Kantonen unterstützt werden. Diese Analyse soll die Vorhersagen untersuchen, die Qualität der angewandten Vorhersagemodelle überprüfen und das Hochwasserschutzsystem der Jurafusseen sowie die Abflussspitzen der Aare im Detail untersuchen.

4. Wie sieht der Aktionsplan des Staatsrats aus? Beinhaltet er eine besondere Unterstützung für Dritte, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Gemeinden, damit diese die Infrastrukturen so schnell wie möglich wiederherstellen können?

Die Hauptaufgaben und -zuständigkeiten sowie die Möglichkeiten für Unterstützung, Begleitung und Subventionen werden in der Antwort auf die Frage 1 behandelt.

Der Aktionsplan des Staatsrats zielt darauf ab, den Umgang mit Naturgefahren fortzusetzen, der in einer gemeinsamen und sich gegenseitig unterstützenden Weise zwischen allen betroffenen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt werden muss. Das gemeinsame Ziel muss sein, eine ökologisch vertretbare, ökonomisch angemessene und sozial verträgliche Sicherheit gegen Naturgefahren zu schaffen. Auch wenn es keine absolute Sicherheit gibt, muss der Schaden für die Gesellschaft und die Wirtschaft akzeptabel bleiben.

Diese Ziele sollen durch ein integriertes Risikomanagement erreicht werden, das darauf abzielt, den gesamten Zyklus von Massnahmen, die vor, während und nach Ereignissen ergriffen werden, zusammenzuführen und das gleiche Sicherheitsniveau zu erreichen. Dabei ist jede verantwortliche Stelle an der Planung und Durchführung der Massnahmen beteiligt. Auch wenn die Grundsätze des Risikomanagements im Kanton bereits seit mehreren Jahren angewandt werden, hat der Staatsrat im Mai 2020 einen Lenkungs- und einen Projektausschuss mit der Entwicklung einer kantonalen Strategie für ein integriertes Risikomanagement beauftragt. In diesen Ausschüssen sind die zuständigen Ämter und Dienststellen, die Mitglieder der Naturgefahrenkommission und die relevanten Akteure (kantonaler Klimaplan, KGV, Oberämter, FGV, UNIFR, BAFU) vertreten.

Der vom Staatsrat validierte und vom Grossen Rat verabschiedete kantonale Klimaplan umfasst einen Massnahmenkatalog, um die Ursachen des Klimawandels zu antizipieren und sich an seine Folgen anzupassen. Im Pfeiler Anpassung sind mehrere Ziele und Massnahmen im Zusammenhang mit Naturgefahren und dem Management der damit verbundenen Risiken vorgesehen. Darin sind Massnahmen wie die Evaluation der Konsequenzen der Szenarien Hydro-CH2018 auf die Wasserressourcen (Massnahme W.1.1), die Berücksichtigung der Klimaszenarien in Wasserbauprojekten und bei Unterhaltungsarbeiten an Gewässern – Hochwasserschutz und Revitalisierung (Massnahme W.5.1), die Berücksichtigung des Klimawandels beim Schutz gegen die Naturgefahr Wasser (Massnahme S.5.4) sowie die Durchführung von Informations- und Sensibilisierungsaktionen für Naturgefahren (Massnahme S.1.6) geplant, die zwischen 2022 und 2026 umgesetzt werden sollen.

Für das System der drei Seen wird der Kanton Freiburg, wie in der Antwort auf die Frage 3 erwähnt, dem Bund und den anderen Mitgliedskantonen der Interkantonalen Juragewässerkommission vorschlagen, eine Analyse der Hochwasserereignisse durchzuführen, die es ermöglichen soll, das Management des gesamten Systems zu konsolidieren.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass sich die Überschwemmungsprobleme in Zukunft, insbesondere infolge des Klimawandels, verschärfen können. Er ist denn auch bereit, die Überlegungen über die betroffenen Direktionen und Dienststellen sowie im Rahmen einer Arbeitsgruppe, in der auch die Gemeinden vertreten sind, zu vertiefen; diese Arbeitsgruppe könnte eine langfristige Vision für das Gesamtsystem entwickeln und die Relevanz von Massnahmen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Entwicklung untersuchen (z. B. Erhöhung der hydraulischen Kapazität der Bauwerke, Hinterdämme, Stauraum flussaufwärts und um die Seen herum, Berücksichtigung des Überlastfalls, Revitalisierung usw.).

16. November 2021