

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 82/2005 betreffend
Risikobericht für den Kanton Zürich**

(vom 13. Februar 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. April 2006 folgendes von Kantonsrätin Heidi Bucher-Steinegger und Kantonsrat Lucius Dürr, Zürich, am 21. März 2005 eingereichte Postulat zur Berichtserstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, alle zehn Jahre, erstmals im Jahr 2005, einen wissenschaftlich abgestützten Risikobericht zu präsentieren, welcher die Risiken, die insbesondere

- den Bewohnerinnen und Bewohnern
- den Angestellten der kantonalen Verwaltung
- der Umwelt
- den Vermögenswerten und
- der Infrastruktur

des Kantons Zürich drohen, systematisch evaluiert. Der Bericht soll ferner Ziele der Vorsorge aufzeigen und Massnahmen für die Zielerreichung festlegen. Ab dem zweiten Bericht soll zudem die Wirksamkeit des Risikomanagements überprüft werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Einleitung

Der Kanton Zürich ist wie jedes Staatswesen verschiedenartigen Risiken ausgesetzt. Risiko bedeutet dabei ganz allgemein «Wagnis» oder «Gefahr» (Definition Brockhaus) und ist mit den Aufgaben eines Staatswesens untrennbar verbunden. Im Falle von wirtschaftlichen Aktivitäten oder der Beteiligung an solchen besteht beispielsweise eine Verlustgefahr. Oder die Sicherheit der Bevölkerung, deren Schutz die klassische Kernaufgabe eines Staatswesens darstellt, ist durch ver-

schiedene Gefahren bedroht. Die Auseinandersetzung mit solchen Risiken oder Gefahren ist grundsätzlich nichts Neues; sie erfolgt vielmehr seit Langem. Allerdings stellen die zunehmende Vernetzung und Komplexität des Umfeldes die Schaffung von Transparenz über die Risikosituation, das Erkennen möglicher Gefahren, die Priorisierung der Risiken und des Handlungsbedarfs, die gezielte Steuerung von Risiken sowie deren Begrenzung eine grosse Herausforderung dar.

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die globalen Risiken, die auch den Kanton Zürich betreffen, gegeben werden. Damit wird deutlich, dass die wesentlichen Kernrisiken für ein Staatswesen grundsätzlich bekannt sind. Anschliessend wird kurz dargestellt, wie der Bund mit dem Thema Risikomanagement umgeht. Mit der Abhandlung der Risiken Hochwasser, Pandemie, Erdbeben, Stürme und Folgeschäden für den Wald sowie die Stromversorgung soll aufgezeigt werden, wie mit einzelnen Risiken von hoher Bedeutung konkret umgegangen wird. Weitere Kapitel widmen sich anschliessend den betrieblichen Risikokonzepten, dem Versicherungskonzept des Kantons Zürich sowie den finanziellen Risiken und ihrer Darstellung. Zum Schluss folgt eine kurze Beschreibung der Führung in ausserordentlichen Lagen, einem für die Risikovorsorge entscheidenden Thema.

2. Risikoszenarien

Das «Global Risk Team» des World Economic Forums – in Zusammenarbeit mit weltweit anerkannten Experten – veröffentlicht jährlich einen Bericht zu den globalen Risiken. Im Folgenden werden die Kernrisiken gemäss dem letzten Bericht vom Januar 2007 kurz dargestellt:

Wirtschaftliche Risiken

- Ölpreisschock / Unterbrechung der Energieversorgung
- Leistungsbilanzdefizit der USA / Wertverlust des US-Dollars
- Wirtschaftskrise in China
- Fiskalkrise, verursacht durch demografischen Wandel
- massiver Verlust von Anlagewerten (insbesondere Immobilien) / exzessive Verschuldung

Ökologische Risiken

- Klimawandel
- Versorgungskrise beim Trinkwasser

- Naturkatastrophen: tropische Stürme
- Naturkatastrophen: Erdbeben
- Naturkatastrophen: Überschwemmungen

Geopolitische Risiken

- Internationaler Terrorismus
- Proliferation von Massenvernichtungswaffen
- Zwischenstaatliche Kriege und Bürgerkriege
- Implosion der staatlichen Gewalt («failing states»)
- Internationale Kriminalität und Korruption
- Rückschlag der Globalisierung
- Instabilität im Nahen Osten

Gesellschaftliche Risiken

- Pandemien
- Infektionskrankheiten in der entwickelten Welt
- Chronische Krankheiten in der entwickelten Welt
- Haftungsrechtliche Entwicklung

Technologische Risiken

- Zusammenbruch kritischer Informationsinfrastrukturen
- Risiken im Zusammenhang mit der Nanotechnologie

Einen etwas älteren, aber auch heute noch sehr guten Überblick der grundlegendsten Risiken für die Schweiz und den Kanton Zürich veröffentlichte 1995 im Rahmen des Projektes «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» die ehemalige Zentralstelle für Gesamtverteidigung.

Naturkatastrophen

- Erdbeben
- Trockenheit/Hitze
- Hochwasser

Zivilisationsbedingte Katastrophen

- Chemieunfall
- KKW-Störfall
- Talsperrenbruch

Destabilisierung des Ökosystems

- Zerstörung der Ozonschicht
- Verlust an Kulturland und Artenreichtum
- Treibhauseffekt

Versorgungskrise

- Verknappung der Energie
- Unterversorgung mit Nahrungsmitteln
- Verknappung kritischer Rohstoffe und Halbfabrikate

Wirtschaftskrise

- Verlust der Konkurrenzfähigkeit
- Krise im Finanzsystem
- Weltweite wirtschaftliche Probleme

Krise in politischen und sozialen Systemen

- Demografische Alterung
- Krankheiten/Epidemien
- Verlust der nationalen Kohäsion

Migration und Bevölkerungsentwicklung

- Verteilungskonflikte um knappe Güter
- Ost-West-Migration
- Süd-Nord-Migration

Gefährdung der inneren Sicherheit

- Extremismus
- Sabotage/Terrorismus/Erpressung
- Organisiertes Verbrechen

Kriegerische Ereignisse in Europa

- Grenz-, Regional- und Nationalitätenkonflikte
- Rückfall in die Konfrontation
- Nuklearer Schlag in Europa

Der Vergleich zwischen den beiden Übersichten zeigt zunächst eine verhältnismässig grosse Überschneidung in der Einschätzung der wesentlichen Risiken. Sehr deutlich wird aber auch, dass sich in einer

zunehmend vernetzten Welt die Risiken nicht scharf nach globaler, nationaler und lokaler Ebene trennen lassen. So hat beispielsweise eine weltweite Pandemie sehr rasch konkrete Auswirkungen auf das kantonale Gesundheitswesen. Allenfalls lässt sich eine sinnvolle Unterscheidung treffen zwischen Risiken, die aus betrieblichen Aktivitäten entstehen, sowie Risiken, die sozusagen von aussen auf den Kanton Zürich und andere Staatswesen wirken. Die betrieblichen Risiken sind je nach Tätigkeitsfeld sehr unterschiedlich und damit insgesamt derart vielfältig, dass eine Zusammenfassung kaum möglich und auch nicht sinnvoll erscheint.

3. Risikomanagement beim Bund

Beim Bund wurden Ende 2004 die Grundlagen für das Risikomanagement bzw. die Risikopolitik neu festgelegt. Damit sollte das risikobewusste Handeln stärker in den Vordergrund gerückt werden. Die Risikopolitik umfasst im Wesentlichen Vorgaben für die Risikoerfassung, die Risikobewertung, die Risikobewältigung und das Risikocontrolling. Bei den Auswirkungen der nach vorgegebener Systematik zu erfassenden Risikoszenarien wird unterschieden zwischen finanzieller Auswirkung, Personenschäden, Funktionsstörung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit und Beeinträchtigung der Reputation.

Zuständig für das zentrale Risikocontrolling ist die Eidgenössische Finanzverwaltung. In einem Informatik-Tool, das den Risikomanagement-Prozess in der Bundesverwaltung unterstützt, sind derzeit rund 400 Risiken erfasst. Ein wesentliches Problem besteht in der Auswahl derjenigen Risiken, die für die Führung durch die politischen Instanzen bedeutsam sind. Eine konsolidierte Risikoberichterstattung an den Bundesrat ist damit sehr schwierig. Sich bereits bei der Risikoerfassung auf die Risiken mit hoher Eintretenswahrscheinlichkeit und grossen Auswirkungen («Kernrisiken») zu beschränken, ist kein gangbarer Weg, da auf diese Weise die für die Verwaltungseinheiten und Betriebe wichtigen operativen Risiken nicht berücksichtigt werden könnten. Zudem bestehen grosse Schwierigkeiten bei der Einreihung der Auswirkungen der Risikoszenarien. Die als wesentlich betrachteten Risiken zeichnen sich typischerweise durch eine sehr tiefe Eintretenswahrscheinlichkeit bei gleichzeitig grossen Auswirkungen aus.

Im Geschäftsbericht des Bundes werden lediglich allgemeine Informationen zum Risikomanagement dargestellt. Die Berichterstattung über die konkreten Risiken und Massnahmen erfolgt in einem nichtöffentlichen Zusatzbericht. Die vertrauliche Behandlung des Zusatzberichtes fällt unter die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 des

Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3). Die Erstellung eines detaillierten Risikoberichtes zuhanden des Parlamentes mit Angaben zu einzelnen Risikoszenarien, deren Auswirkungen und allfälligen Massnahmen zur Schadensminimierung oder -prävention ist im Bund nicht möglich.

4. Ausgewählte Risiken

4.1 Hochwasser

Eines der globalen Kernrisiken, das auch im Kanton Zürich eine grosse Rolle spielt und dem mit dem Klimawandel noch eine wachsende Bedeutung zukommt, ist das Risiko von Überschwemmungen oder Hochwasser. Entsprechend dieser Gefahrenlage werden im Hochwasserschutz grosse Anstrengungen unternommen. Mit den Bundesgesetzen vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100) und vom 4. Oktober 1991 über den Wald (SR 921.0) werden die Kantone verpflichtet, Hochwasser-Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. In der Gefahrenkarte Hochwasser werden gefährdete Flächen grundsätzlich unterschiedlichen Gefahrenstufen zugeordnet. Weiter werden Flächen mit Oberflächenabfluss (Grundwasseraufstösse, Hangwasser), Ufererosion, Übermuerung (Feststoffablagerungen) oder Seehochwasser als Hinweisbereiche dargestellt. Die Baudirektion hat bereits für 15 Gemeinden und Städte die Pläne über die Gefahrenbereiche erlassen. Die Gemeinden berücksichtigen die festgelegten Gefahrenbereiche bei planungs- und baurechtlichen Festlegungen und machen die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer auf die potenziellen Hochwassergefahren aufmerksam. Bei Neubauten und baubewilligungspflichtigen Veränderungen von bestehenden Gebäuden wird der Objektschutz im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens durch die Gemeinde angeordnet. Bei bestehenden Bauten in der roten und blauen Zone mit grossem Schutzdefizit werden Objektschutzmassnahmen durch die Gemeinde gefordert. Übergeordnete Hochwasserschutzmassnahmen werden dabei berücksichtigt. Die Gefahrenkarte Hochwasser ist Bestandteil der Bau- und Zonenordnung. Ein entsprechender Hinweis wird in diese aufgenommen. Die Notfalldienste und Feuerwehren tragen den kritischen Gefahrenbereichen und Schwachstellen mit ihrer Einsatzplanung Rechnung. Die Eigentümerinnen und Eigentümer bestehender Bauten passen die Nutzungen der entsprechenden Gefahrenstufe an oder ergreifen Objektschutzmassnahmen, die zu einer Verminderung des Schadenpotenzials beitragen. Gebäu-

eschäden durch Überschwemmungen werden von der Gebäudeversicherung grundsätzlich übernommen, unabhängig davon, in welcher Gefahrenzone sich das Gebäude befindet. Voraussetzung für eine zukünftige vorbehaltlose Versicherung der Gebäude gegen Überschwemmungsschäden ist, dass entsprechende Schutzmassnahmen, die durch die Gemeinde oder die Gebäudeversicherung angeordnet werden, innert einer angemessenen Frist umgesetzt werden. Für die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer muss der geforderte Objektschutz zumutbar und verhältnismässig sein. Die Gebäudeversicherung kann freiwillig Beiträge an Objektschutzmassnahmen ausrichten.

Schutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden können präventiv auf Grund der Gefahrenkarte oder auch nach Hochwasserereignissen gefordert werden. Dies trifft vor allem auf sensible Objekte und Bereiche mit hohem Schadenpotenzial zu. Bei Forderungen nach einem Objektschutz werden vorgängig die Möglichkeiten von Hochwasserschutzmassnahmen am Gewässer durch die Gemeinde oder den Kanton abgeklärt.

Von weiterhin sehr hoher Bedeutung sind selbstverständlich der Gewässerunterhalt sowie wasserbauliche Schutzmassnahmen wie etwa Hochwasserrückhaltebecken, das Ausbaggern von Gewässern, der Bau von Holzrechen oder die Ausweitung von Gewässerprofilen in Verbindung mit der Renaturierung der Gewässer. Zu erwähnen ist aber auch die Weiterentwicklung des Hochwasser-Managements, so z. B. die Verbesserung des Hochwasser-Frühwarnsystems, das die frühzeitige Absenkung des Wasserpegels von Seen (insbesondere Sihlsee, Zürichsee) und damit deren gezielte Nutzung als Hochwasserrückhaltebecken erlaubt. Mit der flächendeckenden Festsetzung der Gefahrenkarten wird sich vor allem auch die Grundlage für die Priorisierung der baulichen Hochwasserschutzmassnahmen verbessern.

4.2 Pandemie

Spätestens mit SARS und der Vogelgrippe ist das Risiko einer Pandemie verstärkt ins allgemeine Bewusstsein gerückt. Art. 3 ff. des Epidemiengesetzes vom 18. Dezember 1970 (SR 818.101) weisen dem Bund Aufgaben in den Bereichen Koordination, Herausgabe von Richtlinien und Empfehlungen, epidemiologische Erfassung des Geschehens und Information der Bevölkerung zu. Der Bund hat daher einen in erster Linie auf eine Grippeepidemie ausgerichteten nationalen Pandemieplan ausgearbeitet, der für den Kanton als Basisdokument zur Planung und Umsetzung innerhalb der bestehenden kantonalen Strukturen dient. Zielvorgaben für den Pandemieplan des Kantons sind daher die Konkretisierung der Empfehlungen aus dem

Bundespandemieplan, die Integration der Empfehlungen in die bestehenden kantonalen Strukturen und die Aufrechterhaltung der lebenswichtigen Bereiche des öffentlichen Lebens. In die Planungsarbeiten werden durch den Kantonsärztlichen Dienst neben der Kantonsapotheke die Partner des Bevölkerungsschutzes, die Infektiologinnen und Infektiologen der Universitätsspitäler, Fachleute der Biosicherheit sowie das kantonale Veterinäramt ständig mit einbezogen. Zudem besteht im Kanton eine Kommission für die Koordination des Sanitätsdienstes in ausserordentlichen Lagen.

Die Konkretisierung der Empfehlungen des Bundes erfolgt im Kanton in erster Linie in Form von Massnahmenchecklisten. In diesen werden für die unterschiedlichen Phasen einer Pandemie die Handlungsbereiche, die Zuständigkeiten und die konkreten Massnahmen (z. B. Einkauf und Lagerung von Personenschutzmaterial für das Personal des Gesundheitswesens und der Partnerorganisationen) festgehalten. Schutzmassnahmen im Pandemiefall sind antivirale Medikamente, Personenschutzmaterial, Impfung, Desinfektion und das so genannte «Contact Tracing» (Suche und Kontaktieren nicht bekannter Kontaktpersonen). Für alle diese Schutzmassnahmen enthält der Pandemieplan organisatorische Vorkehrungen.

4.3 Erdbeben

Weltweit verursachen Erdbeben immer wieder gewaltige Schäden. Gemäss dem Schweizerischen Erdbebendienst sind in der Schweiz nicht beliebig starke Erdbeben möglich. So ist kaum zu erwarten, dass sich hier ein Erdbeben mit Magnitude 9 ereignet. Ein Beben hingegen wie dasjenige von Basel 1356 (Intensität IX; Magnitude 6,5 bis 7) kann sich in der Region Basel jederzeit wiederholen und – mit anderer Wahrscheinlichkeit – auch an anderen Orten in der Schweiz ereignen. 2003 hat der Schweizerische Erdbebendienst an der ETH-Zürich die neue Erdbebengefährdungskarte der Schweiz veröffentlicht. Allgemein gilt, dass je schlechter das Erdbebenverhalten des Untergrundes am Standort eines Bauwerks und je schlechter dessen Erdbebensicherheit sind, desto grösser sind die Auswirkungen eines Erdbebens. Der gesamte Kanton Zürich befindet sich in Zone 1. In dieser Zone erreicht das fünfhundertjährige Beben höchstens Auswirkungen der Intensität VI bis VII. Intensität VI bedeutet leichte Gebäudeschäden (feine Mauerrisse und Abfallen von z. B. kleinen Verputzteilen). Intensität VII bedeutet Gebäudeschäden (Gegenstände fallen in grossen Mengen aus Regalen, an vielen Häusern solider Bauart treten mässige Schäden auf, vornehmlich Gebäude in schlechtem Zustand zeigen grössere Mauerrisse und Einsturz von Zwischenwänden).

Bei einem Beben wie 1356 in Basel würden heute im Kanton Zürich allein Gebäudeschäden von über 2 Mrd. Franken entstehen. Nach Abzug der Selbsthilfe hätte die Gebäudeversicherung eine Schadenssumme von 1 Mrd. Franken zu vergüten. Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) bietet ihren Versicherten deshalb über eine Rückversicherung eine Erdbebendeckung von 1 Mrd. Franken. Bei einem zweiten Beben im gleichen Kalenderjahr steht diese Summe nochmals zur Verfügung. Gemäss Aussagen der Rückversicherer ist keine Region, weder in der Schweiz noch anderswo auf der Welt, nur annähernd so gut gegen die tatsächlich vorhandene Erdbebengefährdung versichert.

Nicht untersucht wurden bisher die Schadenpotenziale für Personen und die Infrastruktur.

Noch wichtiger als die Versicherung von Erdbebenschäden ist deren Prävention durch geeignete Bauvorschriften, was im Krisenfall insbesondere bei Gebäuden wie Spitälern oder Feuerwehrstützpunkten von hoher Bedeutung ist. Die neuen SIA-Tragwerksnormen (2003) erhöhen dabei die Anforderungen an die Erdbebensicherheit deutlich. Um die Personensicherheit bei Erdbeben sicherzustellen, müsste erdbebensichereres Bauen entsprechend der Feuersicherheit für alle Gebäude vorgeschrieben werden. Kantonale Neubauprojekte werden bereits heute normgerecht projektiert und erstellt. Bei bestehenden Objekten, die den neuen Anforderungen an die Erdbebensicherheit nicht genügen, ist die Abklärung von baulichen Massnahmen zur Erdbebensicherheit im Rahmen von Instandsetzungen, Erneuerungen und Umbauten sinnvoll.

4.4 Stürme und Folgeschäden im Wald

Seit jeher wird der Wald von Naturereignissen wie Sturm und Nassschnee sowie Borkenkäferbefall mitgeprägt. Stürme, welche die Waldwirtschaft stark beeinflussen, treten im Kanton Zürich rund alle sechs Jahre auf:

Jahr	Schadholzmenge	Betroffene Region
1975	70 000 m ³	Illnau, Rafzerfeld
1982	100 000 m ³	Andelfingen
1986	120 000 m ³	Ganzer Kanton
1990 «Vivian»	180 000 m ³	Ganzer Kanton
1999 «Lothar»	1 100 000 m ³	Ganzer Kanton
2006 «Kyrill»	30 000 m ³	Ganzer Kanton

Nach dem Sturm «Lothar» wurden als Folgeschäden zwischen 2001 und 2006 zwei Drittel der Sturmholzmenge (745 000 m³) von Borkenkäfern befallen.

Der Klimawandel wird das Sturmrisiko, die Gefahr des Auftretens von Borkenkäferbefall und anderer Naturgefahren erhöhen. Für den Wald von Bedeutung sind die zu erwartenden sommerlichen Hitze- und Trockenperioden sowie die sehr starken Niederschläge im Winterhalbjahr (Rutschungen). Die Herausforderung bei Sturmereignissen besteht darin, dass auf Grund unvollständiger und ungenauer Informationen unter zeitlichem, finanziellem und politischem Druck tragfähige Entscheide getroffen, kommuniziert und umgesetzt werden müssen.

Aktuelle Informationsgrundlagen über den Zürcher Wald sind wichtig, um in Krisensituationen die Übersicht zu behalten und fachlich abgestützte Entscheide zu treffen. Damit nach Sturmereignissen Sofortmassnahmen unverzüglich getroffen werden können, müssen finanzielle Mittel eingestellt sein (Waldfonds). Eine eingespielte Holzverkaufsorganisation wie die ZürichHolz AG sowie eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Waldwirtschaftsverband und dem Forstdienst sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

4.5 Risiken in der Stromversorgung

Strom ist eine Schlüsselenergie mit breiten Anwendungen. Störungen in der Stromversorgung haben deshalb Auswirkungen auf die meisten Bereiche der modernen Gesellschaft. Naturkatastrophen wie Erdbeben, Trockenheit und Hitze oder Hochwasser können die Produktion sowie die Übertragung und Verteilung von Strom beeinträchtigen. Die Produktion kann bei Trockenheit wegen fehlenden Wassers für die Wasserkraftwerke oder für die Kühlung von Kernkraftwerken wie in den Sommermonaten 2003 und 2005 gefährdet sein. Die Erdbbensicherheit der Kernkraftwerke wurde 2007 eingehend geprüft. Sofortmassnahmen drängten sich jedoch nicht auf. Hochwasser zwingt Betreiber von Laufwasserkraftwerken, diese abzuschalten, und kann die Stromübertragung und insbesondere die lokale Verteilung gefährden. Fragestellungen, die sich auf diesem Hintergrund ergeben, sind nicht nur Gegenstand der laufenden politischen Auseinandersetzung, sondern werden systematisch bearbeitet. Ausfluss davon ist u. a. der Energieplanungsbericht, zu dessen regelmässiger Vorlage an den Kantonsrat der Regierungsrat gemäss § 2 des Energiegesetzes (LS 730.1) und von § 2 der Energieverordnung (LS 730.11) verpflichtet ist.

5. Betriebliche Risikokonzepte

Verschiedene Ämter und Betriebe verfügen über betriebliche Risikokonzepte, wobei häufig auch Begriffe wie «Sicherheitspolitik», «Sicherheitsmanagement» oder «Notfallorganisation» verwendet werden. Die betrieblichen Risikokonzepte sind in der Regel vertraulich. Im Sinne von Beispielen seien das Universitätsspital Zürich (USZ) und die Bezirksverwaltung erwähnt.

Im USZ wurden in den Bereichen allgemeines Risikomanagement (Führung in ausserordentlichen Lagen), klinische Risiken, Gebäuderisiken, Arbeitssicherheit und Informatiksicherheit Strukturen und Prozesse geschaffen, die Vorkehrungen im Bereich der Risiken darstellen.

Für die Bezirksverwaltung wurden so genannte aktive und passive Gefahren beschrieben und Richtlinien für die Planung von baulichen und technischen Sicherheitsmassnahmen für die Bezirksgebäude sowie der Aufbau und die Aufgaben der Sicherheits- und Notfallorganisation definiert. Im Weiteren sind allgemein der Ablauf und das Verhalten bei Notfällen, Brandalarm, Bombendrohungen, Evakuierung usw. festgelegt.

Selbstverständlich spielt bei den betrieblichen Risikokonzepten auch das Thema Informatiksicherheit eine wichtige Rolle.

6. Versicherungskonzept

Lediglich bei einem verhältnismässig kleinen Teil der Risiken des Kantons handelt es sich um grundsätzlich versicherbare Risiken. Noch enger ist der Bereich, in dem der Abschluss einer Versicherung durch den Kanton sinnvoll ist.

Schadenfinanzierung mittels Versicherung verursacht auf Grund der so genannten Transferkosten (Abschluss- und Verwaltungskosten sowie Steuern und Gewinne) über einen längeren Zeitraum betrachtete bedeutende Mehrkosten. Diese Regel gilt zwar nicht für den Einzelnen, wohl aber für den Kanton als Ganzes, der angesichts seiner Grösse, räumlichen Dezentralisierung und betrieblichen Diversifikation bereits intern eine Risikoverteilung aufweist, wie sie Versicherungsgesellschaften für Einzelpersonen oder KMU durch ihr Angebot schaffen wollen.

Da der Kanton in der Lage ist, ein beachtliches Risikopotenzial selber zu tragen, schliesst er, wo kein Obligatorium vorliegt, nur in Ausnahmefällen Versicherungen ab. Von den freiwillig abgeschlossenen Versicherungen sind die meisten Haftpflichtversicherungen, da damit

eine gewisse Auslagerung des Schadenerledigungsaufwandes verbunden ist. Dagegen werden für eigene Betriebseinrichtungen des Kantons praktisch keine Sachversicherungen abgeschlossen, da es sich dabei in der Regel um eine reine Finanzierungsumlagerung handelt, die keine nennenswerte Unterstützung bei der Schadenerledigung mit sich bringt. Ein solches Eigenversicherungskonzept, das die erwähnten hohen Transferkosten vermeidet, wird auch vom Bund und von Grossunternehmen in der Privatwirtschaft angewandt.

Die kantonsweite Einhaltung des Eigenversicherungskonzeptes wird dadurch gewährleistet, dass der Abschluss von Versicherungen der Finanzdirektion vorbehalten ist. Die Zuständigkeit der Finanzdirektion erstreckt sich nicht nur auf die Bereiche Zentralverwaltung, kantonale Betriebe und Rechtspflege, sondern auch auf die ins Versicherungskonzept des Kantons integrierten selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten wie die Universität und die Fachhochschulen, das USZ und das Kantonsspital Winterthur sowie auf die Kantag.

7. Finanzielle Risiken

In der Jahresrechnung werden jeweils unter dem Titel «Promemoria-Posten» nicht bilanzierte Verpflichtungen (z. B. Sondermülldeponie Kölliken), Eventualverpflichtungen (z. B. Staatsgarantie ZKB, Haftung für Verbindlichkeiten der BVK) sowie Eventualguthaben ausgewiesen. Unter Risikoaspekten dürfte die Staatsgarantie für die ZKB, die Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der BVK gegenüber dem Staatspersonal und die Verhütung der Zahlungsunfähigkeit von Gemeinden von besonderer Bedeutung sein. Unabhängig von der Verselbstständigung der BVK hat der Kanton gegenüber der BVK weder rechtlich noch materiell irgendwelche Verpflichtungen ausser der Überweisung der laufenden Betreffnisse für die Arbeitgeberbeiträge auf den ausbezahlten Löhnen. Eine genaue Quantifizierung dieser Risiken ist nicht möglich, aber für die ZKB kann beispielsweise bei einem Ausfallrisiko von 10% der Bilanzsumme von rund 100 Mrd. Franken von einem Haftungssubstrat von 10 Mrd. Franken ausgegangen werden.

Als wesentliche Beteiligungen des Kantons unter finanziellen und politischen Gesichtspunkten sind die Beteiligungen an der Zürcher Kantonalbank (Dotationskapital), der Flughafen Zürich AG, der AXPO Holding AG, der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (Grundkapital), der MCH Messe Schweiz AG, der Abraxas Informatik AG, der Kantag AG sowie der Opernhaus Zürich AG zu betrachten. Für die Beteiligungen besteht das finanzielle Risiko des Kantons

einerseits in der Möglichkeit der vollständigen Abschreibung der Aktienbeteiligung, andererseits ist auf Grund des öffentlichen Interesses an der Tätigkeit von Gesellschaften wie der AXPO Holding AG oder der Flughafen Zürich AG davon auszugehen, dass faktisch ein finanzielles Risiko besteht, das die Abschreibung der jeweiligen Aktienbeteiligung übersteigt. So ist beispielsweise als Konsequenz einer möglichen Insolvenz der Flughafen Zürich AG die Gründung einer Auffanggesellschaft für die Aufrechterhaltung des Flughafenbetriebes denkbar; das Ausmass des finanziellen Risikos ist aber nicht abschätzbar und wäre auch abhängig von der gewählten Struktur.

Mit dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) und dem Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) sowie den zugehörigen Ausführungsverordnungen werden die Anforderungen an das Risikocontrolling und das Beteiligungscontrolling erhöht. Nach § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) legt der Regierungsrat bei grösseren Beteiligungen eine Eigentümerstrategie fest, welche die Zielsetzung, die Vertretung in den Organen die Berichterstattung und die Risikobeurteilung umfasst. Für das Risikocontrolling gilt nach § 14 VOG RR neu, dass die Finanzdirektion jährlich in Zusammenarbeit mit den Direktionen die Veränderung der finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, staatlichen Leistungsverpflichtungen und Garantien sowie der Erfüllung der staatlichen Aufgaben ergeben, beurteilt und diese im Geschäftsbericht darstellt. Die Details dieser Darstellung im Geschäftsbericht sind im Rahmen der laufenden Neukonzeption des Geschäftsberichtes zu regeln.

8. Führung in ausserordentlichen Lagen

Nach Art. 6 Abs. 1 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1) obliegt den Kantonen die Regelung insbesondere der Ausbildung, der zeit- und lagegerechten Führung sowie des Einsatzes der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz. Zur Umsetzung dieser Vorgabe hat der Regierungsrat einen Antrag zu einem Bevölkerungsschutzgesetz vorgelegt (Vorlage 4403). Das Gesetz bezweckt, in ausserordentlichen Lagen die Grundversorgung der Bevölkerung sowie den Schutz, die Rettung und Betreuung von Menschen und Tieren zu gewährleisten, die natürlichen Lebensgrundlagen, Kulturgüter und Sachwerte zu schützen und die Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen. Solche ausserordentlichen Lagen entstehen durch Ereignisse, wie sie in den

Risikoszenarien gemäss Kapitel 2 beschrieben werden. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass mit der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung in ausserordentlichen Lagen ein zentrales Element der Risikovorsorge abgedeckt ist.

Nach § 5 der Vorlage zum Bevölkerungsschutzgesetz unterstützt die Kantonale Führungsorganisation (KFO) den Regierungsrat bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. Sie besteht aus der Kantonspolizei, dem Fachstab und der Führungsunterstützung. Die Mitglieder des Fachstabes werden vom Regierungsrat aus Vertreterinnen und Vertretern der Partnerorganisationen und Fachleuten der kantonalen Verwaltung bezeichnet. Die Kantonspolizei koordiniert und leitet den Einsatz der KFO. Im Weiteren regelt die Vorlage zum Bevölkerungsschutzgesetz die Zuständigkeiten der Kantonspolizei und der anderen Polizeien, der Feuerwehr, des Gesundheitswesens, der technischen Betriebe und des Zivilschutzes. Der Regierungsrat ist zuständig für die strategische Führung, die Informationsführung und Unterstützungsbegehren bei ausserkantonalen Behörden.

Eine ausserordentliche Lage kann durch einen Störfall im Sinne von Ereignissen mit Freisetzung von radioaktiven Stoffen oder radioaktiver Strahlung (A), Ereignissen mit tatsächlicher oder vermeintlicher Freisetzung von gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen (B) sowie Ereignissen mit Freisetzung von toxischen oder umweltgefährdenden Stoffen einschliesslich Öl (C) entstehen. Der ABC-Schutz richtet sich nach der Verordnung über den ABC-Schutz (LS 528.1). Die Verordnung regelt für den Fall der oben genannten Ereignisse die Zusammenarbeit der verschiedenen Partnerorganisationen und Fachleute, die Zuständigkeiten und Aufgaben. So wird beispielsweise für den B-Schutz festgehalten, dass das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) die Feuerwehr und das Veterinäramt bei den Dekontaminationsmassnahmen und Inaktivierungsmassnahmen unterstützt oder die Triage und die Diagnostik von Umweltproblemen sicherstellt. Oder es wird festgelegt, dass die Kantonspolizei zuständig ist für die Weiterleitung von Warmmeldungen an Behörden, Einsatzkräfte und Betroffene oder von Alarmmeldungen an die Medien. Mit solch detaillierten Regelungen wird der bestmögliche Schutz der Bevölkerung im Fall von ABC-Ereignissen sichergestellt. Risikoüberlegungen sind in die Verordnung mit eingeflossen, wobei es grundsätzlich wichtiger ist, im Ereignisfall organisatorisch gut vorbereitet zu sein, als die genaue Eintrittswahrscheinlichkeit oder die möglichen Auswirkungen der Ereignisse abzuschätzen.

9. Schlussfolgerung

Risikomanagement und Risikoversorge werden im Kanton Zürich seit Langem gepflegt, wenn auch nicht durchwegs unter diesen Bezeichnungen. Dafür stehen einerseits die betrieblichen Risikokonzepte, andererseits langjährige Bemühungen in Bereichen wie Hochwasserschutz oder ABC-Schutz. Hinzuweisen ist auch auf Spezialberichte wie beispielsweise den Umweltbericht, der die Entwicklungen im Umweltbereich und die sich daraus ergebenden Risiken aufzeigt. Der Regierungsrat steht zudem regelmässig vor der Aufgabe, Chancen und Risiken von Einzelentscheiden (z. B. Investitionsprojekte) abschätzen zu müssen. Risikoüberlegungen spielen somit im Alltag in unterschiedlichen Bereichen immer wieder eine grosse Rolle.

Der vorliegende Bericht vermittelt einen Überblick, ohne auf alle Details der Risikoversorge eingehen zu können. Betrachtet man zudem die Beschreibung der Risikoszenarien gemäss World Economic Forum oder der ehemaligen Zentralstelle für Gesamtverteidigung, so fällt auf, dass viele der beschriebenen Risikoszenarien Gegenstand der politischen Diskussion (z. B. Klimawandel, demografische Alterung) sind und dass im Rahmen des politischen Prozesses auch Massnahmen ergriffen werden.

Da es unmöglich ist, alle Risiken und ihre möglichen Auswirkungen im Voraus abzuschätzen, ist die Regelung der Führungsorganisation zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen umso wichtiger. Mit der Vorlage zum Bevölkerungsschutzgesetz und der Regelung der KFO hat der Regierungsrat hier bereits die notwendigen Schritte eingeleitet.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Thema Risikomanagement im Sinne einer systematischen Risikoidentifikation, der Ermittlung präventiver Massnahmen zur Risikoverminderung und der Überprüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zwischen diesen Massnahmen und den Risiken bereits heute in den einzelnen Politikbereichen eine grosse Rolle spielt und in Zukunft eher noch gewichtiger wird. Dies soll allerdings nach den spezifischen Bedürfnissen einzelner Bereiche erfolgen. Eine mit hohem administrativem Aufwand zu erstellende und regelmässig nachzuführende zusammenfassende Darstellung von Risikoszenarien und Massnahmeplänen wäre aber mit grossen und wohl teilweise auch unlösbaren konzeptionellen Schwierigkeiten verbunden und würde im Sinne der Risikosteuerung und Risikoversorge kaum einen zusätzlichen Nutzen bringen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 82/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fuhrer Husi