

Antrag der Spezialkommission\*  
vom 27. Februar 2009

KR-Nr. 202a/2007

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von  
Heidi Bucher-Steinegger betreffend Verankerung des  
Nachhaltigkeitsprinzips für alle Geschäftsbereiche im  
Gesetz über die Zürcher Kantonalbank**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Spezialkommission vom  
27. Februar 2009,

*beschliesst:*

I. Auf die parlamentarische Initiative KR-Nr. 202/2007 von  
Heidi Bucher-Steinegger wird nicht eingetreten.

***Minderheitsantrag von Ralf Margreiter, Elisabeth Derisiotis-Scher-  
rer, Raphael Golta, Esther Guyer, Ruedi Lais und Rahel Walti:***

*I. Auf die parlamentarische Initiative KR-Nr. 202/2007 von Heidi  
Bucher-Steinegger wird eingetreten.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. Februar 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Ruedi Lais

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Ruedi Lais, Walli-  
sellen (Präsident), Barbara Angelsberger, Urdorf; Jean-Luc Cornaz, Winkel; Eli-  
sabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Andreas Federer, Thalwil; Hans Frei, Re-  
gensdorf; Raphael Golta, Zürich; Esther Guyer, Zürich; Ralf Margreiter,  
Oberrieden; Walter Müller, Pfungen; Walter Schoch, Bauma; Peter Uhlmann,  
Dinhard; Rahel Walti, Thalwil; Claudio Zanetti, Zollikon; Hansueli Züllig, Zü-  
rich; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

***Minderheitsantrag von Ralf Margreiter, Elisabeth Derisiotis-Scherer, Raphael Golta, Esther Guyer, Ruedi Lais und Rahel Walti:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 202/2007 von Heidi Bucher-Steinegger wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen:*

***Gesetz über die Zürcher Kantonalbank***

***(Änderung vom .....; Nachhaltigkeitsprinzip)***

*Der Kantonsrat,*

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 27. Februar 2009,*

*beschliesst:*

*I. Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank vom 28. September 1997 wird wie folgt geändert:*

*§ 8 Abs. 3 (neu)*

*Die Geschäftstätigkeiten der Bank haben zwingend den Grundsätzen der Nachhaltigkeit zu entsprechen.*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Mitteilung an den Regierungsrat.*

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 25. Juni 2007 reichten Heidi Bucher-Steinegger, Susanne Rihs-Lanz und Elisabeth Derisiotis-Scherrer eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Kantonalbankgesetz wird wie folgt ergänzt:

§ 8 Abs. 3 (neu): Die Geschäftstätigkeiten der Bank haben zwingend den Grundsätzen der Nachhaltigkeit zu entsprechen.

Am 11. Februar 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 64 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Spezialkommission an den Bankrat**

Die Kommission hat sich ausführlich vom Bankpräsidium sowie einem weiteren Mitarbeitenden darüber informieren lassen, wie die ZKB den Begriff der Nachhaltigkeit interpretiert und wie sie ihn in Bezug auf den Leistungsauftrag bereits heute lebt und umsetzt. Sie wurde ausserdem über die Rolle und die Aufgaben des Nachhaltigkeitsbeirats orientiert.

Unbestritten ist, dass die Nachhaltigkeit einen hohen Stellenwert im Denken und Handeln der ZKB haben muss und dass die Bank kurzfristig agieren würde, wenn sie diesem Prinzip nicht Beachtung schenken würde. Die Kommission konnte feststellen, dass die ZKB in Bezug auf den Wirtschaftsraum Zürich im Rahmen des Leistungsauftrags seit Längerem in vorbildlicher Weise Projekte umsetzt, die Anreize zu nachhaltigem Verhalten bei ihren Kunden und Mitarbeitenden schaffen. Die Bank hat den Gedanken der Nachhaltigkeit als ein wesentliches Element in ihren Entscheidungsprozessen integriert. Damit ist hinreichend Gewähr gegeben, dass grobe Verstösse gegen diesen Grundgedanken verhindert werden.

Die Kommission spricht sich daher sowohl gegen die ursprüngliche wie auch gegen die geänderte (siehe nachstehenden Standpunkt der Minderheit) PI Bucher aus. Sie ist ausserdem der Meinung, dass der Begriff der Nachhaltigkeit zu wenig eindeutig definiert werden kann. Damit könnte auch die Umsetzung einer solchen Gesetzesbestimmung nicht kontrolliert und schon gar nicht durchgesetzt werden. Es wäre unklar, welche Geschäfte und Geschäftstätigkeiten konkret betroffen wären, ob nur die aktiven Handlungen der Bank oder auch Geschäfte, die die ZKB für Dritte tätigt. Es wird die Befürchtung geäussert, dass

die ZKB auf viele Geschäftsbeziehungen verzichten müsste und dadurch nicht mehr konkurrenzfähig wäre. Selbst wenn die ZKB ihre Organisation so anpassen könnte, dass sie alle Geschäfte jeweils auf Nachhaltigkeitsaspekte prüfen könnte, was die Kommissionsmehrheit als unrealistisch betrachtet, würde dadurch ein unverhältnismässig hoher Aufwand verursacht, der wiederum die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigte.

*Standpunkt der Kommissionsminderheit:*

Die grundsätzlichen Befürworterinnen und Befürworter der PI Bucher argumentieren, dass der erfreuliche Stand der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips vor allem der aktuellen personellen Besetzung bei der ZKB zu verdanken ist, wo sich an führender Stelle tätige Personen aktiv und aus Überzeugung dafür einsetzen. Sie sind deshalb der Meinung, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit im Gesetz über die Zürcher Kantonalbank verankert werden sollte, damit es «nachhaltig» Bestand hat und als Signal für die Kunden und Mitarbeitenden der ZKB wirken kann.

Die Nachhaltigkeit soll aber nicht nur für den Wirtschaftsraum Zürich, sondern für alle Geschäftsbereiche der ZKB gelten, denn grundlegende Prinzipien der Geschäftstätigkeit wie die Nachhaltigkeit lassen sich nicht nach geografischen Gesichtspunkten aufteilen. Im Gegensatz zum Zweckartikel, § 2, wäre dieser Antrag jedoch nicht als konkrete Handlungsanweisung wie bei der Umsetzung des Leistungsauftrages, sondern als Aufforderung zur Unterlassung nicht nachhaltiger Aktivitäten zu interpretieren. Die Minderheit ist überzeugt, dass die ZKB wie bei der Umsetzung des Leistungsauftrags ein entsprechendes Controlling installieren würde, das für sie aussagekräftig und handhabbar wäre.

Überdies werden nach Auffassung der Minderheit damit die Grundsätze der Nachhaltigkeit analog zu den Regelungen im Risikomanagement nicht nur wie bisher in den Richtlinien für die Erfüllung des Leistungsauftrags auf gleicher Stufe festgehalten, sondern neu im Sinne der Kohärenz auch im ZKB-Gesetz selbst.

Die Minderheit beantragte daher im Zuge der Beratungen, das Nachhaltigkeitsprinzip nicht in § 8, sondern in § 7 einzufügen. Die Formulierung müsste ausserdem derjenigen in § 4 der Richtlinien über die Erfüllung des Leistungsauftrags angeglichen werden. Die geänderte PI Bucher würde demzufolge gemäss der Minderheit wie folgt lauten:

§ 7 Abs. 3 (neu)

Sie beachtet bei ihrer Geschäftstätigkeit die Grundsätze der Nachhaltigkeit.

Der bisherige Abs. 3 wird zu Abs. 4.

### 3. Stellungnahme des Bankrates

1. Wir teilen die Auffassung der Kommissionsmehrheit, wonach sich eine ausdrückliche Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997 (ZKBG; LS 951.1) erübrigt. Unabhängig vom Bestehen einer gesetzlichen oder verfassungsmässigen Verpflichtung zur Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips hat die Zürcher Kantonalbank schon seit Jahren in vorbildlicher Weise im ganzen Wirtschaftsraum Zürich, nicht nur im Kanton, Projekte umgesetzt, die Anreize zu nachhaltigem Verhalten bei ihren Kunden und Mitarbeitenden schaffen. Das dahinterstehende Verständnis der ZKB äussert sich darin, dass alle Geschäftsbeziehungen zu Kundinnen und Kunden sich durch Vertrauen, Zuverlässigkeit, Kompetenz und Beständigkeit auszeichnen. Mittels der Bankdienstleistungen der ZKB sollen auf sozial und ökologisch verantwortungsvolle Weise dauerhafte wirtschaftliche Werte geschaffen werden. Sie begleitet Unternehmen, welche ihren Betrieb und ihre Produkte umweltgerecht und ressourcenschonend gestalten und finanziert in diesem Sinne innovative Investitionen. Die ZKB strebt eine Optimierung ihrer Gewinne sowie eine solide Eigenmittelbasis an, um den dauerhaften Bestand der Bank zu gewährleisten. Zudem befähigt sie ihre Mitarbeitenden, die Grundsätze der Nachhaltigkeit im Bankalltag umzusetzen. Folgende Ausführungen belegen dies beispielhaft:

2. Die ZKB setzt sich seit Jahren umfassend im Bankbetrieb (z. B. CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2010), bei öffentlichen Engagements (vielseitige Aktivitäten für Jugend, Sport, Natur, Kultur, Unternehmertum) und im Produktbereich (separate Produktlinie) für Nachhaltigkeit ein. Bei ihren Kundinnen und Kunden fördert sie aktiv das nachhaltige Bauen und Renovieren (z. B. Umweltdarlehen, Renovationsbonus), Sparen (Umweltparkonto), Anlagen (z. B. drei Nachhaltigkeitsfonds) und Vorsorgen (z. B. Produkte für Institutionelle). Die ZKB verfügt mit rund 18 internen Fachleuten sowie der engen Zusammenarbeit mit zahlreichen externen Partnern (z. B. WWF Schweiz, MINERGIE, EKZ) über vielseitige strategische und operative Kompetenzen im Bereich Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeitsratings von unabhängigen, namhaften Institutionen wie INrate und SiRi bestätigen, dass die ZKB bezüglich Verankerung und Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips einen hohen Standard erreicht hat und im nationalen und auch internationalen Vergleich zu den vorbildlichsten Finanzdienstleistern gehört.

3. Beizupflichten ist der Kommissionsmehrheit auch darin, dass die Zürcher Kantonalbank kurzfristig agieren würde, wenn sie diesem Prinzip nicht in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit Beachtung schen-

ken würde. In räumlicher Hinsicht bedeutet dies, dass das von der ZKB in den letzten Jahren immer mehr umgesetzte Nachhaltigkeitsprinzip weit über die Kantons Grenzen hinausgeht. § 2 Abs. 1 ZKBG welcher bestimmt, dass die ZKB eine umweltverträgliche Entwicklung im Kanton unterstützt, steht dem nicht entgegen. Zum einen erstreckt sich der Geschäftskreis der Zürcher Kantonalbank auf den Wirtschaftsraum Zürich, der bekanntlich die Grenzen des Kantons Zürich sprengt. Zum anderen ist in sachlicher Hinsicht festzuhalten, dass Nachhaltigkeit im richtig verstandenen (umfassenden) Sinne über eine umweltverträgliche Entwicklung hinausgeht. Dies bringt Art. 6 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 deutlich zum Ausdruck, wonach Kanton und Gemeinden in Verantwortung für die kommenden Generationen einer ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sind.

4. Da bereits die Kantonsverfassung in Art. 6 Kanton und Gemeinden zur Nachhaltigkeit verpflichten, erübrigt sich eine gleich lautende Verankerung dieses Prinzips im Kantonalbankgesetz. In BGE 120 II 322 E. 3 hat das Bundesgericht entschieden, dass Kantonalbanken eine Organisationsform der dezentralen Staatsverwaltung seien. Aus der besonderen Stellung der Kantonalbanken lässt sich somit ohne Weiteres ableiten, dass das in der Kantonsverfassung (und übrigens auch in Art. 73 der Bundesverfassung) verankerte allgemeine Prinzip der Nachhaltigkeit wenn nicht direkt, so doch mindestens indirekt auch für die Zürcher Kantonalbank Geltung hat.

5. Eine Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Kantonalbankgesetz lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf § 4 der Richtlinien für die Erfüllung des Leistungsauftrages der Zürcher Kantonalbank vom 30. Juni 2005 (LS 951.13) begründen. In § 4 der Richtlinien für die Erfüllung des Leistungsauftrages der Zürcher Kantonalbank ist von der *betriebswirtschaftlichen* Nachhaltigkeit im Sinne einer Schranke bzw. einer Rahmenbedingung für die Erfüllung des Leistungsauftrages die Rede, wie sie im mittlerweile aufgehobenen EBK-Rundschreiben 96/3, Rz 30, betreffend Nachhaltigkeit der Rentabilität umschrieben war. Diese mittlerweile aufgehobene Bestimmung gilt heute im Rechnungslegungsrecht der Banken als Selbstverständlichkeit und hat zum Ziel, die Revisionsstelle zu einer Aussage zu verpflichten, ob ein Bankinstitut aufgrund des ordentlichen Geschäfts in der Lage ist, mittel- und langfristig ausreichende Ergebnisse zu erzielen. Dieser Grundsatz verbietet es nämlich einer Kantonalbank mit Leistungsauftrag, diesen so zu erfüllen, dass ein langfristiger Bestand der Bank nicht mehr gewährleistet ist. So darf etwa eine Kantonalbank nicht unter Hinweis auf den Leistungsauftrag zu risikoreiche Kredite

zur Strukturhaltung in einem Kanton oder in einer bestimmten Region gewähren (z. B. nicht rentable Tourismusprojekte). § 4 der Richtlinien über den Leistungsauftrag der Zürcher Kantonalbank steht somit einer räumlich, sachlich und zeitlich weiter gehenden Umsetzung des (umfassenderen) Nachhaltigkeitsprinzips im Sinne von Art. 6 der Kantonsverfassung nicht entgegen. Nachhaltigkeit ist somit nicht nur bei der Erfüllung des Leistungsauftrages, sondern bei der gesamten Geschäftstätigkeit der Zürcher Kantonalbank zu beachten.

6. Die Kommissionsminderheit begründet die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Kantonalbankgesetz wörtlich wie folgt:

«Im Gegensatz zum Zweckartikel, § 2, wäre dieser Antrag jedoch nicht als konkrete Handlungsanweisung wie bei der Umsetzung des Leistungsauftrages, sondern als Aufforderung zur Unterlassung nicht nachhaltiger Aktivitäten zu interpretieren.»

Dieses Verständnis der Nachhaltigkeit liefe auf eine negative Abwehr von nachhaltigkeitschädigenden Geschäftsaktivitäten hinaus und würde positive Massnahmen wie z. B. die Finanzierung von Bau und Kauf von Liegenschaften nicht erfassen, die nach Minergie-Standards errichtet werden. Auf solche und ähnliche Förderungsbestrebungen im Interesse der Nachhaltigkeit legt der Bankrat der Zürcher Kantonalbank aber grossen Wert, weshalb er sich der Auffassung und dem Verständnis der Kommissionsminderheit nicht anschliessen kann.

7. Eine auf die Unterlassung nicht nachhaltiger Aktivitäten ausgerichtete Sichtweise läuft letztlich auf den von der Kommissionsminderheit gemachten Vorschlag hinaus, ein «entsprechendes Controlling» zu installieren. Im Einzelfall soll nach der Auffassung der Kommissionsminderheit die neue Bestimmung in § 7 Abs. 3 des ZKBG kontrolliert werden, die wie folgt lautet:

«Sie beachtet bei ihrer Geschäftstätigkeit die Grundsätze der Nachhaltigkeit.»

Diese allgemeine Formulierung des Nachhaltigkeitsprinzips führt weder über Art. 73 BV noch über Art. 6 KV hinaus. Die Rechtsnatur solcher allgemein formulierten Zielbestimmungen in der Bundes- und in der Kantonsverfassung ist nach herrschender Lehre weder im Einzelfalle operabel noch justizabel. Es fehlt ihnen an der genügenden normativen Dichte und an einer hinreichenden normativen Bestimmtheit, die es erlauben würde, eine Rechtsregel im Einzelfall in justizförmer Verfahren mit Mitteln der richterlichen Rechtsfindung oder der parlamentarischen und/oder bankinternen Aufsicht zu konkretisieren und zu kontrollieren. Solche Prinzipien sind als Optimierungsgebote keine subsumtionsfähigen Regeln im klassischen Sinne, die höchstens in wenigen Einzelfällen wirklich durchsetzbar sind. Dies ändert an ih-

rem verpflichtenden Charakter jedoch nichts. Verpflichtung zur Nachhaltigkeit bedeutet für die Zürcher Kantonalbank, sich bei der gesamten Tätigkeit auf ein Ziel auszurichten. Dies bedeutet, dass im Einzelfall unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit durchaus Konflikte entstehen können, die man so oder anders entscheiden kann. So könnte man etwa die Finanzierung eines Baus von Wasserkraftwerken unter Hinweis auf die Nachhaltigkeit je nach Gewichtung von deren Elementen sowohl begründen als auch ablehnen. Auch aus diesen Überlegungen erübrigt sich eine Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Kantonalbankgesetz.

#### 8. Fazit

Die Zürcher Kantonalbank hat sich schon seit Jahren dem Grundsatz der Nachhaltigkeit verpflichtet und zahlreiche wertvolle Projekte umgesetzt. Sie berücksichtigt diesen Grundsatz in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit, unabhängig von sachlichen und räumlichen Grenzen. Sie versteht den Nachhaltigkeitsgrundsatz nicht nur im negativen Sinne als Unterlassung nicht nachhaltiger Aktivitäten, sondern auch als Verpflichtung zu positivem Tun. Nachhaltigkeit im hier (umfassend) verstandenen Sinne geht weit über die betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit hinaus, die eine Schranke bei der Erfüllung des Leistungsauftrages darstellt. Eine allgemeine Formulierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Kantonalbankgesetz führt nicht weiter als die bereits vorhandenen Bestimmungen von Art. 73 BV und Art. 6 KV, welche (mindestens indirekt) auch für die ZKB Geltung haben.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die Spezialkommission nimmt die Stellungnahme des Bankrates der ZKB zur Kenntnis. Weiterhin beantragt eine Mehrheit der Kommission Nichteintreten auf die PI. Die Minderheit beantragt Eintreten und die Unterstützung der PI Bucher.