

Rechtliches Memorandum

erstattet an die

Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft

zur Frage einer allfälligen

**offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative
«BLKB – die Bank fürs Baselbiet»**

von

Prof. Dr. Christoph B. Bühler, LL.M., Advokat

Titularprofessor für Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich

unter Mitarbeit von

Anne-Sophie Burckhardt-Buchs, LL.M., Advokatin

Roman Schlager, EMBA, Advokat

am

7. August 2025

Inhaltsübersicht

I.	Ausgangslage und Auftrag	3
II.	Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «BLKB – Die Bank fürs Baselbiet»	3
A.	Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen	3
B.	Kriterium der «offensichtlichen Rechtswidrigkeit» einer Volksinitiative im Besonderen	4
C.	Beurteilung der Forderungen der Initiative « <i>BLKB – die Bank fürs Baselbiet</i> » unter dem Aspekt der offensichtlichen Rechtswidrigkeit	6
1.	Forderung zur Einschränkung des Geschäftskreises der BLKB auf «Dienstleistungen einer Regionalbank»	7
2.	Forderung zur Abgeltung für die Staatsgarantie nach Massgabe des Geschäftserfolgs	8
3.	Vorgaben zur Dividendenausschüttung	10
4.	Forderung eines Rechts des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle .	11
5.	Forderung eines Rechts des Landrates zur Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bankrates und der Bankratspräsidentin bzw. des Bankratspräsidenten	12
6.	Forderung zur Begrenzung der Vergütungen der Geschäftsleitungsmitglieder	13
III.	Schlussfolgerung	14

I. Ausgangslage und Auftrag

- 1 Ein achtköpfiges Initiativkommittee unter dem Präsidium von *Peter Riebli* hat Mitte November 2024 unter dem Titel «*BLKB – die Bank fürs Baselbiet*» ein in der Form der formulierten Gesetzesinitiative verfasstes Volksbegehren auf Teilrevision des Kantonalbankgesetzes (nachfolgend «Initiative») lanciert. Die Landeskanzlei hat die Initiative am 18. November 2024 einer Vorprüfung unterzogen und am 21. November 2024 verfügt, dass die Initiative die gesetzlichen Anforderungen an eine Vorprüfung formell wie materiell erfülle.¹ In der Folge haben die Initianten die Unterschriftensammlung eingeleitet.
- 2 Die Finanz- und Kirchendirektion hat den Unterzeichneten am 9. Juli 2025 beauftragt, in einem ersten Schritt summarisch zu prüfen, ob die Initiative oder ihre einzelnen Forderungen allenfalls offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen und diese damit ungültig oder teilungültig ist. In einem zweiten Schritt sind sodann die einzelnen Forderungen der Initiative im Rahmen einer separaten umfassenden Begutachtung im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht, den Bestimmungen anderer kantonaler Erlasse sowie den anerkannten Standards der Corporate Governance einer rechtlichen Beurteilung zu unterziehen.
- 3 Das vorliegende Memorandum beschränkt sich somit auf die summarische Beurteilung Frage, ob die Initiative den einschlägigen Gültigkeitsanforderungen an eine kantonale Volksinitiative genügt, wobei der Fokus auf die Frage gelegt wird, ob die Initiative oder einzelne ihrer Forderungen allenfalls offensichtlich rechtswidrig sind.

II. Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet»

A. Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen

- 4 Gemäss § 29 Abs. 1 KV BL² und § 78 Abs. 2 GpR³ erklärt der Landrat *unmögliche* oder *offensichtlich rechtswidrige* Volksbegehren für ungültig. Ausserdem werden Volksinitiativen im Kanton Basel-Landschaft auf deren *formelle Voraussetzungen im engeren Sinn* (Unterschriftenzahl, Gültigkeit

¹ PL-BL30-0000000038; KBABBL 21.11.2024.

² Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984.

³ Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981.

der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) sowie auf die Grundsätze der *Einheit der Form* und der *Einheit der Materie* (formelle Voraussetzungen im weiteren Sinn) hin überprüft.⁴

- 5 Die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinne dürften vorliegend erfüllt sein: Das Begehren ist *einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative* gehalten (Einheit der Form) und es besteht zwischen den einzelnen Fragen, über welche abgestimmt werden soll, ein *innerer sachlicher Zusammenhang* (Einheit der Materie). Es sind auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach die mit der Initiative verfolgten Anliegen nicht *durchführbar* wären und die Initiative damit als unmöglich zu qualifizieren wäre.
- 6 Im Folgenden wird daher einzig die Frage erörtert, ob die Initiative allenfalls *offensichtlich rechtswidrig* ist und aus diesem Grunde vom Landrat für ungültig erklärt werden sollte. Demgegenüber wird die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne nach Einreichung der Unterschriften der Landeskanzlei obliegen.

B. Kriterium der «offensichtlichen Rechtswidrigkeit» einer Volksinitiative im Besonderen

- 7 Eine kantonale Gesetzesinitiative ist rechtswidrig, wenn sie *gegen übergeordnetes Recht*, d.h. gegen kantonales Verfassungsrecht, interkantonales Recht, Bundesrecht (inklusive Verordnungen des Bundesrates oder der eidgenössischen Departemente) oder Völkerrecht verstösst.⁵
- 8 Diesbezüglich ist zu beachten, dass ein *genereller Zielkonflikt* mit dem Bundesrecht *nicht genügt*, um eine Initiative für ungültig zu erklären; denn die Kantone sind nicht schlechthin gehalten, dieselben Ziele zu verfolgen wie der Bund. Nur, wenn konkrete Begehren der Initiative bestimmten Normen des Bundesrechts *widersprechen*, sind sie als bundesrechtswidrig zu betrachten⁶.

⁴ Vgl. §§ 67 ff. GpR; siehe auch ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 83 (1982) 1 ff., 15 ff.; Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 24. Januar 2018 (810 17 286), E. 3.2.

⁵ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017, E. 3.2; BGE 132 I 282 E. 3.1; Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 24. Januar 2018 (810 17 286), E. 3.2; siehe eingehend auch BARBARA SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Zürich 2023, 67 ff.

⁶ Vgl. BGE 109 Ia 140 E. 4a

- 9 Ein Verstoß gegen Bundesrecht kann dabei grundsätzlich auf zwei Arten erfolgen:
 - (i) Die Initiative betrifft einen Sachbereich, dessen Regelung abschliessend dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist (*Kompetenzkonflikt*), oder
 - (ii) es besteht ein inhaltlicher Widerspruch zwischen kompetenzgemäss erlassenen kantonalem Recht und kompetenzgemäss erlassenen Bundesrecht (*Normkonflikt*).⁷
- 10 Mit der Formulierung, dass eine Initiative nicht nur rechtswidrig, sondern diese Rechtswidrigkeit auch «*offensichtlich*» sein muss, wird zum Ausdruck gebracht, dass im Zweifel für das Initiativrecht zu entscheiden ist. Das Recht der Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, darf nur in dem Ausmass beschnitten werden, als das politische Entscheidungsverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen.⁸
- 11 Offensichtlich ist der Widerspruch einer Initiative zu übergeordnetem Recht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann, wenn kein (begründeter) Zweifel an der Widerrechtlichkeit besteht bzw. wenn der Widerspruch ins Auge springt und vernünftigerweise nicht verneint werden kann.⁹ Das Kantonsgericht Basel-Landschaft führt in diesem Zusammenhang aus, dass es zur Ungültigerklärung einer Initiative einer «*augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit*»¹⁰ bedarf. Dabei ist auf das Urteilsvermögen der Landräte abzustellen, wobei diese im Falle der Einholung eines Expertengutachtens das Resultat dieses Gutachtens nicht ignorieren dürfen.¹¹
- 12 Nach der im Interesse der demokratischen Willensbildung nur grobmaschig durchzuführenden präventiven Normenkontrolle durch den Landrat ist der Initiativtext für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit gemäss der Praxis des Bundesgerichts nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen:

⁷ Vgl. zum Ganzen HANGARTNER/KLEY/BINDER/GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A. Zürich 2023, N. 2033.

⁸ Entscheide des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 6. April 2022 (810 21 110), E 8.2 sowie vom 24. Januar 2018 (810 17 286), E. 5.6.1.

⁹ Vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017, E. 3.2; 1C_357/2009 vom 8. April 2010, E. 2.3 sowie 1P.451/2006 vom 28. Februar 2007, E. 2.2.

¹⁰ Entscheide des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 24. Januar 2018 (810 17 286), E. 5.6.2 und vom 8. November 1989, E. 8, abgedruckt in BLVGE 1989, 11 ff.

¹¹ Entscheidung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 28. November 1990, E.4, abgedruckt in BLVGE 1990, 18 ff.

«Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht als vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen».¹²

- 13 Bei der Analyse des Initiativtextes ist ausserdem massgeblich, wie dieser von den Stimmberechtigten und den späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss.¹³ Ferner ist der Grundsatz der Interpretation in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu beachten, welcher besagt, dass und soweit der Initiativtext einer solchen Auslegung Raum lässt, Parlament und Regierung einer Initiative nicht von vornherein die ungünstigsten Deutungen unterstellen darf, mit dem Ziel, die Initiative für ungültig zu erklären.¹⁴

C. Beurteilung der Forderungen der Initiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» unter dem Aspekt der offensichtlichen Rechtswidrigkeit

- 14 Im Lichte der dargelegten rechtlichen Rahmenbedingungen ist die Initiative auf deren allfällige offensichtliche Rechtswidrigkeit hin zu überprüfen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass verschiedene Forderungen der Initiative in Bezug auf deren Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht zwar interpretationsbedürftig oder funktional nicht zweckmässig, aber nach den vorerwähnten strengen Kriterien der gerichtlichen Praxis nicht «offensichtlich rechtswidrig» sein dürften. Die folgenden sechs Forderungen der Initiative sind in Bezug auf die Frage der offensichtlichen Rechtswidrigkeit und insbesondere der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht jedoch näher zu beleuchten:

- (1) Einschränkung des Geschäftsbereichs der BLKB auf «Dienstleistungen einer Regionalbank» (§ 2 Abs. 1 und 3-6 sowie § 7 Abs. 1 der Initiative);
- (2) Abgeltung der Staatsgarantie nach Massgabe des Geschäftserfolges (§ 4 Abs. 2-3 der Initiative);

¹² Vgl. BGE 111 Ia 303 E. 4; 111 Ia 292 E. 2.

¹³ Vgl. Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 24. Januar 2018 (810 17 286), E. 5.5; siehe auch HANGARTNER/KLEY/BINDER/GLASER, a.a.O., N. 2037 m.w.H. auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

¹⁴ HANGARTNER/KLEY/BINDER/GLASER, a.a.O., N. 2042.

- (3) Vorgaben zur Dividendenausschüttung (§ 4 Abs. 4 der Initiative);
- (4) Recht des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle (§ 8 Abs. 3 der Initiative);
- (5) Recht des Landrates zur Wahl und Abberufung des Bankrates auf Antrag des Regierungsrates (§ 10 Abs. 2, 3 und 8 der Initiative);
- (6) Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung der Bank (§ 13 Abs. 3-7 der Initiative).

1. Forderung zur Einschränkung des Geschäftskreises der BLKB auf «Dienstleistungen einer Regionalbank»

- 15 Gemäss § 7 Abs. 1 der Initiative soll sich der geographische Geschäftskreis der BLKB auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz erstrecken und der Tätigkeitsbereich der Bank soll auf die «üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank» eingeschränkt werden (vgl. § 2 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 der Initiative). Diesbezüglich stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit der bundesverfassungsrechtlich verankerten *Wirtschaftsfreiheit* (Art. 27 BV).
- 16 In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass in der Lehre umstritten und vom Bundesgericht soweit ersichtlich bis heute offen gelassen wurde, ob öffentlich-rechtliche Unternehmen wie die BLKB überhaupt *Adressaten der Wirtschaftsfreiheit* sein können. Dabei wird dort, wo die Frage im Grundsatz bejaht wird, zum Teil vorgebracht, dies könne aber *nicht gegenüber dem eigenen Trägerschaftsgemeinwesen* – hier also dem Kanton Basel-Landschaft – gelten.¹⁵ Allein schon unter Berücksichtigung dieser umstrittenen Grundrechtsträgerschaft der BLKB kann die vorgesehene Einschränkung des Geschäftsbereichs der Bank nach der hier vertretenen Auffassung nicht als offensichtlich rechtswidrig angesehen werden.
- 17 Davon abgesehen kann die Wirtschaftsfreiheit unter Einhaltung der in Art. 36 BV festgelegten Voraussetzungen *eingeschränkt* werden. Demnach dürfte selbst bei Bejahung einer Grundrechtsträgerschaft der BLKB in deren Wirtschaftsfreiheit eingegriffen werden, wenn dieser Eingriff auf einer *gesetzlichen Grundlage* beruht, im *öffentlichen Interesse* liegt, *verhältnismässig* ist und den *Kerngehalt* des Grundrechts respektiert. Mit der Verankerung der vorgesehenen Einschränkungen im Kantonalbankgesetz wäre die gesetzliche Grundlage gegeben. Sodann würde schon die voraus-

¹⁵ Vgl. etwa BGE 142 II 369 E. 6.3 f.

gesetzte Annahme der Initiative durch das Volk auf ein öffentliches Interesse an der Grundrechtseinschränkung deuten.¹⁶ Weiter wäre der Eingriff nach Ansicht des Unterzeichneten auch verhältnismässig. Dies insbesondere, weil die Einschränkung nicht absolut formuliert ist. Vielmehr deuten die im revidierten Zweckartikel gewählten Begriffe «im Wesentlichen» (vgl. § 2 Abs. 2 der Initiative), «besonders zu berücksichtigen» (§ 2 Abs. 3 der Initiative) sowie «kann» (nicht muss, vgl. § 2 Abs. 4 der Initiative) auf einen diesbezüglichen Spielraum der Bank hin. Ausserdem erlaubt etwa § 7 Abs. 2 der Initiative (Geschäftskreis) unter gewissen Voraussetzungen explizit auch weiterhin die Tätigkeit in der übrigen Schweiz und im Ausland. Schliesslich bleibt auch der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit – der etwa im Verbot, überhaupt eine Erwerbstätigkeit auszuüben, in der Aushöhlung der Privatrechtsordnung durch Ausschaltung der Privatautonomie oder in der Verstaatlichung ganzer Wirtschaftszweige gesehen wird¹⁷ – durch die Initiative gewahrt.

- 18 Nach dem Gesagten dürfte die Forderung der Initiative nach einer Einschränkung des Geschäftskreises der BLKB unter dem Aspekt der Wirtschaftsfreiheit nicht offensichtlich rechtswidrig sein.

2. Forderung zur Abgeltung für die Staatsgarantie nach Massgabe des Geschäftserfolgs

- 19 § 4 Abs. 3 der Initiative sieht vor, dass die Entschädigung für die Staatsgarantie mindestens 1/25 – und damit 4 % – des Geschäftserfolgs betragen soll, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde. Aktuell beträgt die Abgeltung 3% des Jahresgewinns, mindestens jedoch CHF 3.5 Mio., sofern im betreffenden Berichtsjahr ein Jahresgewinn in ausreichendem Mass erzielt wird.¹⁸
- 20 Diesbezüglich ist vorab darauf hinzuweisen, dass der Initiativtext die Vorgabe der Entschädigung für die Staatsgarantie *unter den generellen Vorbehalt der Erfüllung aufsichtsrechtlicher Vorgaben* stellt. Dadurch wird letztlich ausgeschlossen, dass die Vorgabe gegen zwingende Bestimmungen des übergeordneten Bankenaufsichtsrechts verstösst. Allein aufgrund dieses Vorbehalts dürfte die betreffende Vorschrift somit im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung nicht «offensichtlich rechtswidrig» sein, selbst wenn sie inhaltlich mit den aufsichtsrechtlichen Reservebildungs- oder Rechnungslegungsvorschriften in Konflikt treten sollte.

¹⁶ Obwohl betont werden muss, dass das Interesse der Mehrheit nicht per se ein öffentliches Interesse darstellt, vgl. SCHWEIZER/KREBS, Kommentierung von Art. 36 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A. Zürich 2023, N. 49.

¹⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. A. Zürich 2024, N. 832.

¹⁸ Vgl. § 4 Abs. 2 KBG i.V.m. § 1 Verordnung zum Kantonalbankgesetz vom 14. Dezember 2004.

- 21 Augenfällig ist allerdings, dass die Initiative für die Ermittlung der Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie gemäss deren Wortlaut neu auf den *Geschäftserfolg* – und nicht mehr auf den Jahresgewinn – abstellen möchte. Dabei könnte es sich auch um ein redaktionelles Versehen der Initianten handeln. Anstatt die Initiative wegen offensichtlicher Rechtswidrigkeit für ungültig zu erklären, müsste sie somit wohl eher dahingehend interpretiert werden, dass mit «Geschäftserfolg» nur – und wie bis anhin – der Jahresgewinn gemeint sein kann.¹⁹ Die verschiedenen Kantone kennen jedoch unterschiedliche Modelle zur Ermittlung der Entschädigungshöhe für ihre Staatsgarantien, was auf einen gewissen Spielraum der Kantone hinweist.²⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint selbst ein Abstellen auf den Geschäftserfolg, eine in der Praxis bisher – soweit ersichtlich – nicht bekannte Variante²¹, nicht als offensichtlich rechtswidrig; dies zumindest solange, als die Einhaltung namentlich des Bankenaufsichtsrechts gewahrt bleibt (so wie erwähnt ausdrücklich § 4 Abs. 3 der Initiative).
- 22 Sodann legt der vorgeschlagene Initiativtext zwar einen Minimal-, jedoch keinen Maximalbetrag für die Abgeltung fest. Ausserdem lässt er offen, welches Gremium über die Erfüllung der Voraussetzungen für die Leistung der Abgeltung sowie über deren effektive Höhe entscheiden soll. Aufgrund der Streichung der aktuellen Kompetenzdelegation an den Regierungsrat ist grundsätzlich davon auszugehen, dass dieser fortan nicht mehr legitimiert wäre, diese Punkte auf Verordnungsstufe zu regeln. Auch fehlt – soweit ersichtlich – eine gesetzliche Regelung, welche den Landrat zur Entscheidung über die genannten Punkte kompetent erklären würde.
- 23 Dazu ist festzuhalten, dass entsprechend dem Grundsatz «in dubio pro populo»²² zunächst geprüft werden könnte, ob die erwähnten Fragen nicht durch Auslegung des Initiativtextes geklärt werden könnten. So könnte etwa argumentiert werden, dass die Initianten die Kompetenzen des Regierungsrates zur Regelung des «Näheren» nur in Bezug auf die Festlegung des generellen Entschädigungsmodells aufheben wollten, dass dies aber nicht bezüglich der konkreten Festlegung der Höhe im Rahmen dieses neu auf Gesetzesstufe verankerten Modells gelte. Es könnte aber

¹⁹ Vgl. zur Interpretation von Volksinitiativen hiervor, Rz. 11 ff.

²⁰ Vgl. etwa RETO SCHILTKNECHT, Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken, GesKR 2024, 355 ff., 357 und zu den unterschiedlichen Modellen im Detail auch ANDREAS VÖGELI, Staatsgarantie und Leistungsauftrag bei Kantonalbanken, Zürich 2009, 126 ff.

²¹ Vgl. ANDREAS VÖGELI, a.a.O.

²² Vgl. dazu hiervor, Rz. 10.

auch vorgebracht werden, dass aufgrund des Schweigens des Initiativtextes zu dieser Frage entsprechend der unveränderten «Auffang-Kompetenzregelung» in § 11 Abs. 3 Kantonalbankgesetz neuerdings der Bankrat über die konkrete Abgeltungshöhe zu entscheiden hätte.²³

- 24 Selbst im Falle der Annahme einer (echten) Gesetzeslücke dürfte eine solche nach der hier vertretene Auffassung aber letztlich nicht zu einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative führen, denn eine echte Gesetzeslücke könnte durch die Rechtsprechung geschlossen werden.
- 25 Insgesamt ist der Initiativtext des § 4 somit zwar hinsichtlich Kompetenz zum Beschluss und zur Höhe der Abgeltung lückenhaft formuliert. Auch die Anknüpfung der Entschädigung am Geschäftserfolg, statt am Gewinn nach Abzug der Aufwendungen und Reservenbildung etc. erscheint nicht sinnvoll. Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit ist deshalb aber nicht gegeben.

3. Vorgaben zur Dividendenausschüttung

- 26 § 4 Abs. 4 des Initiativtextes sieht vor, dass vom noch zur Verfügung stehenden *Geschäftserfolg* mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital verwendet werden soll. Die Zuweisung an die Reserve wird nicht mehr geregelt.
- 27 Nach dem an sich auf Banken in der Rechtsform von Aktiengesellschaften zugeschnittenen allgemeinen Grundsatz des Art. 675 Abs. 2 OR, wonach Dividenden nur aus dem Bilanzgewinn und aus hierfür gebildeten Reserven ausgerichtet werden dürfen, und nach den Vorschriften der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zur Rechnungslegung von Banken, ist auf Bundesebene gesetzlich vorgeschrieben, dass eine Ausschüttung nur aus dem Bilanzgewinn möglich ist. Die Verwendung des zur Verfügung stehenden Geschäftserfolgs für eine Ausschüttung dürfte damit gestützt auf übergeordnetes Recht nicht zulässig sein.
- 28 Daraus kann aber noch nicht auf eine offensichtliche Rechtswidrigkeit der Initiative geschlossen werden. Vielmehr liegt, wie erwähnt, die Vermutung nahe, dass es sich bei der Bezeichnung «Geschäftserfolg» um ein redaktionelles Versehen der Initianten handeln dürfte. Die Wortwahl wäre somit vielmehr unter Berücksichtigung des erwähnten Grundsatzes der Interpretation in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht entsprechend umzudeuten.
- 29 Ausserdem lässt die Initiative § 5 Abs. 4 Kantonalbankgesetz unverändert. Damit wäre der Bankrat – wie bisher (vgl. § 6 Reglement über die Ausgabe von Kantonalbank-Zertifikaten vom 20. Mai

²³ So erlässt etwa auch im Kanton Zürich der Bankrat ein (durch den Kantonsrat zu genehmigendes) Reglement über die Entschädigung für die Staatsgarantie (§ 6 Abs. 4 Kantonalbankgesetz Zürich) und im Kanton St. Gallen bestimmt ebenfalls der Bankrat, hier zusammen mit der Regierung über den anwendbaren Prozentsatz (§ 7 Abs. 2 Kantonalbankgesetz St. Gallen).

2015) – auch zukünftig für die reglementarische Ordnung der konkreten Berechnung der Ausschüttung in einem Reglement zuständig. Dabei wäre der Bankrat gehalten, diese konkrete Berechnung so zu regeln, dass sie zwar mit der Initiative vereinbar wäre, gleichzeitig aber das übergeordnete Bundesrecht beachtet.

- 30 Zu bemerken ist schliesslich, dass auch die ersatzlose Streichung der aktuell in § 16 Abs. 1 Kantonalbankgesetz näher geregelten Zuweisung an die Reserve wohl nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Dispositiv gelangen dann nämlich die allgemeinen gesetzlichen Reservevorschriften des Obligationenrechts zur Anwendung.

4. Forderung eines Rechts des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle

- 31 Die Initiative sieht weiter eine Änderung der Bestimmung in § 8 Abs. 3 Kantonalbankgesetz vor, die dem Landrat oder Regierungsrat das Recht einräumen soll, zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige von der «Eidgenössischen Bankenkommission»²⁴ anerkannten Revisionsstelle einleiten zu können, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.
- 32 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine kantonalrechtlich geregelte Aufsicht über die Kantonalbank kraft Bundesrecht immer nur soweit reichen kann, als die Kantonalbank nicht der übergeordneten fachlichen Aufsicht durch die FINMA unterstellt ist.²⁵ Diese erstreckt sich auf die Prüfgebiete (i) der internen Organisation und Corporate Governance, (ii) der Kapital- und Eigenmittelanforderungen, (iii) des Risikomanagements und der Risikokonzentration, (iv) der Liquiditätsanforderungen und (v) der Verhaltensregeln.²⁶
- 33 Demgegenüber bettet der Initiativtext die Bestimmung bezüglich einer besonderen Untersuchung in gesetzessystematischer Hinsicht in den Rahmen der Oberaufsicht des Landrates ein. Bereits vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass sich die vorgeschlagene besondere Untersuchung damit von vornherein in den Grenzen dieser schon heute geltenden Oberaufsicht durch

²⁴ Gemeint sein kann wohl nur die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, welche im Jahr 2009 aus den drei Vorgängerbehörden Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei entstanden ist; vgl. <https://www.finma.ch/de/finma/organisation/> (zuletzt besucht am 7. August 2025).

²⁵ Vgl. Art. 3 lit. a Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) vom 22. Juni 2007 i.V.m. Art. 3 Bankengesetz (BankG) vom 8. November 1934; CHRISTOPH B. BÜHLER, Kantonalbanken im Spannungsfeld von Political Governance und Corporate Governance, SZW 2022, 531 ff., 538.

²⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Aufsichtsprüfverordnung FINMA vom 31. Oktober 2024.

den Landrat zu bewegen hätte. Daran dürfte nichts ändern, dass – systemwidrig und in Konkurrenz zu Kompetenzen des Landrats stehend – auch der Regierungsrat eine solche Untersuchung anstossen könnte. Sodann hebt der Text gleich zweifach den Zweck einer solchen besonderen Untersuchung hervor: Es geht um die «Wahrnehmung der Eigentümerinteressen», und damit wohl primär um die Überwachung der Einhaltung der politischen Rahmenbedingungen, welche der Kanton seiner Bank für ihre Tätigkeit vorgegeben hat.²⁷

- 34 Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erscheint die Möglichkeit der Einleitung einer besonderen Untersuchung durch den Landrat oder Regierungsrat, so wie sie in § 8 Abs. 3 der Initiative gefordert wird, zwar mit übergeordnetem Recht vereinbar. Ob sie hingegen namentlich unter Berücksichtigung der Anforderungen an eine gute Corporate Governance auch funktional zweckmässig ist, erscheint zweifelhaft. Ausserdem ist fraglich, wie eine solche besondere Untersuchung im Verhältnis stünde zur Rechnungsprüfung gemäss unverändertem § 14 Kantonalbankgesetz: Auch die Rechnungsprüfung erfolgt durch eine von der FINMA anerkannte Revisionsstelle, und auch sie beschlägt namentlich in Bezug auf die «Haftungsrisiken des Kantons aus der Staatsgarantie»²⁸ die Eigentümerinteressen des Kantons. Schliesslich dürfte die Prüfung gerade in Bezug auf den Leistungsauftrag durch eine Revisionsgesellschaft auch ungeeignet sein.²⁹ Diese Aspekte werden Gegenstand der umfassenderen rechtlichen Beurteilung der Initiative im Rahmen der Begutachtung sein.

5. Forderung eines Rechts des Landrates zur Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bankrates und der Bankratspräsidentin bzw. des Bankratspräsidenten

- 35 In § 10 Abs. 2 und 3 sowie 8 der Initiative soll ein Recht des Landrates zur Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bankrates und der Bankratspräsidentin bzw. des Bankratspräsidenten verankert werden.
- 36 Diese Regelung dürfte unter Governance-Aspekten zwar funktional nicht zweckmässig sein, weil dem Landrat die Oberaufsichtsfunktion über den Regierungsrat in dessen Aufgabenbereich zukommt und es vielmehr dem Regierungsrat als Exekutivorgan obliegt, die Interessen der Eigentümerebene gegenüber der Beteiligung des Kantons zu vertreten und dessen Rechte wahrzunehmen.³⁰ Ein augenscheinlicher Verstoß gegen zwingende Bestimmungen des übergeordneten

²⁷ Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER, a.a.O., 538.

²⁸ § 14 Abs. 2 lit. c KBG.

²⁹ Vgl. ANDREAS VÖGELI, a.a.O., 185.

³⁰ Vgl. dazu CHRISTOPH B. BÜHLER, a.a.O., 538.

Bundesrechts oder kantonalen Verfassungsrechts liegt dadurch jedoch nicht vor. Vielmehr fällt das Recht auf Wahl- bzw. Abwahl des Bankrats durch die kantonale Exekutive oder deren Legislative unter das den Kantonen vorbehaltene Organisationsrecht.³¹

6. Forderung zur Begrenzung der Vergütungen der Geschäftsleitungsmitglieder

- 37 In § 13 Abs. 3-7 der Initiative sollen verschiedene Vorgaben zur Begrenzung der Vergütungen der Geschäftsleitungsmitglieder aufgenommen werden. Diese Einschränkungen könnten insoweit rechtswidrig sein, als sie gegen übergeordnete arbeitsrechtliche Bestimmungen des Obligationenrechts oder gegen bundesrechtliche Vergütungsbestimmungen verstossen.
- 38 Die besonderen Vorschriften betreffend Vergütungen des vierten Abschnitts des Obligationenrechts gelten gemäss Art. 732 Abs. 1 OR nur für Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind. Die BLKB hat jedoch keine Aktien, sondern lediglich Partizipationsscheine kotiert. Daher kommen diese bundesrechtlichen Vorschriften für die BLKB nicht zur Anwendung.
- 39 Die Vorgaben zur Deckelung des Bruttolohnes der Geschäftsleitung und Begrenzung der Vorsorgeleistungen und des Verbots von Abgangs- und Antrittsschädigungen etc. verstossen soweit ersichtlich auch nicht gegen die im Rahmen privatrechtlich abgeschlossener Arbeitsverträge anwendbaren zwingenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts.³²
- 40 Auch die spezifisch in § 13 Abs. 5 der Initiative enthaltene Unklarheit, wessen Bruttolohn hier gemeint ist, spricht nach der vorliegend vertretenen Auffassung nicht gegen eine (Teil-)Ungültigkeit der Initiative. Vielmehr ist unter Berücksichtigung, dass in den vor- und nachgelagerten Absätzen des Initiativtextes jeweils klar von den Löhnen der Geschäftsleitungsmitglieder die Rede ist, davon auszugehen, dass es sich auch in Absatz 5 um jenen Lohn handeln soll.
- 41 Schliesslich würde ein allfälliger Konflikt der vorgesehenen Vorgaben der Initiative bezüglich Vorsorgeleistungen wohl nicht mit übergeordnetem, sondern allenfalls mit gleich- oder untergeordnetem Recht bestehen.

³¹ Vgl. OTHMAR STRASSER, Kommentierung von Art. 3a, in: Watter/Vogt/Bauer/Winzeler (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2. A. Basel 2013, N. 11 und 18 ff.

³² Nachdem das basellandschaftliche Personalgesetz nicht auf die BLKB anwendbar ist (vgl. insb. § 1 Abs. 1 lit. c Personalgesetz, wonach nur rechtlich unselbständigen – nicht aber auch die wie die BLKB selbständigen – kantonalen Anstalten dem Gesetz unterstellt sind), gelten im Verhältnis der Bank zu ihren Angestellten die privatrechtlichen Normen; vgl. JAAG/RÜSSELI, Der Staat als Bankier – die Vertretung des Kantons in den Organen der Kantonalbank, in: von der Crone/Forstmoser/Weber/Zäch (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Bank- und Finanzmarktrechts, Festschrift für Dieter Zobl zum 60. Geburtstag, Zürich 2004, 87 ff. 91 f.

III. Schlussfolgerung

- 42 Der Initiativtext ist an diversen Stellen unklar, lückenhaft und interpretationsbedürftig. Gewisse Regelungen dürften auch im Konflikt zu gleichstufigem kantonalem Recht stehen oder unter Governance-Aspekten dysfunktional sein. Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit (also ein Normenkonflikt mit übergeordnetem Recht oder ein Kompetenzkonflikt) im Sinne der Anforderungen der einschlägigen Rechtsprechung ist aber unter Anwendung der dargelegten Auslegungsgrundsätze nicht erkennbar. Die Initiative ist somit nach Einschätzung des Unterzeichneten unter diesem Aspekt weder ungültig noch teilungültig.

Basel, 7. August 2025



Prof. Dr. Christoph B. Bühler