

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Dr. Anton Lauber, Vorsteher
Rheinstrasse 33b
4410 Liestal

Liestal, 21. November 2025

030 25 31 / YR

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet»

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

I. Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherrangigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], 83/1982, S. 2 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: KURT EICHENBERGER/KURT JENNY ET AL. [Hrsg.], Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 1984, S. 144 ff.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, Rz. 1064 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 27. Oktober 2025, publiziert im Amtsblatt vom 30. Oktober 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'730 Unterschriften zustande gekommen ist).

3. Die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinne hingegen prüft der Regierungsrat. Zu gültig zustande gekommenen Volksinitiativen erstattet er dem Landrat Bericht und stellt entsprechenden Antrag. Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus dieser Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

II. Formelles

4. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

4.1.1 In § 28 Abs. 1 KV wird zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren unterschieden. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält (§ 64 Abs. 1 GpR). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Sind die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt, gilt das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative (§ 65 Abs. 2 GpR). Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (Einheit der Form).

4.1.2 Die formulierte Volksinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

4.2.1 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird,

damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

4.2.2 Mit der Volksinitiative wird die Anpassung verschiedener Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes vom 24. Juni 2004 (nachfolgend kurz: KBG) verlangt. Dabei werden mehrere Ziele verfolgt. Namentlich soll sich der Fokus der Basellandschaftlichen Kantonalbank auf die Dienstleistungen einer Regionalbank richten (§ 2 Abs. 1 der Initiative). Dafür sollen die Bedürfnisse regionaler Kundengruppen besonders berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 3 der Initiative) und der geographische Geschäftskreis soll sich vorwiegend auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz erstrecken (§ 7 Abs. 1 der Initiative). Die Entschädigung für die Staatsgarantie soll neu gesetzlich geregelt werden und mindestens 4 % des Geschäftserfolgs betragen (§ 4 Abs. 3 der Initiative). Zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen sollen der Landrat oder der Regierungsrat jederzeit eine besondere Untersuchung einleiten können (§ 8 Abs. 3 der Initiative). Die Mitglieder des Bankrats sollen unter anderem auf Antrag des Regierungsrats vom Landrat gewählt werden, gewisse Eigenschaften aufweisen und vom Landrat abberufen werden können (§ 10 der Initiative). Der Bruttolohn eines Mitgliedes der Geschäftsleitung soll maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats betragen, wobei der Landrat den Lohn an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen können soll (§ 13 Abs. 3 und 5 der Initiative). § 16 KBG zum Reingewinn soll gestrichen werden.

4.2.3 Die Änderungen der einzelnen Paragraphen im Kantonalbankgesetz weisen unterschiedliche Zielrichtungen auf. Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wird es damit nicht möglich sein, einzelne Änderungen abzulehnen und andere anzunehmen. Dieser Umstand hindert die Einheit der Materie indes nicht. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Rahmen einer Gesetzesinitiative gewahrt, wenn mit dem fraglichen Gesetz eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Gesetzesvorlage entscheiden, wenn sie mit einzelnen Vorschriften (nicht) einverstanden sind (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 99 Ia 638, E. 5b). Mit der hier zu prüfenden Volksinitiative sollen die Ausrichtung und Organisation der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) geändert werden. Die ausgestellten Vorschriften stehen damit in einer sachlichen Beziehung zueinander, womit die Einheit der Materie gewahrt wird.

III. Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR).

6. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre beispielsweise ein Begehren, welches aus verfahrenstechnischen Gründen nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre oder wenn die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Initiative nicht ersichtlich.

7.1 Des Weiteren dürfen Volksinitiativen nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihnen übergeordneten Normstufe verankert sind (BGE 139 I 292, E. 5.4). In diesem Sinne dürfen kantonale Initiativen – neben den Normen des Völkerrechts – insbesondere nicht gegen Bundesrecht und interkantonaes Recht verstossen. Gesetzesinitiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2023, Rz. 1938).

7.2 Allerdings genügt die blosser Rechtswidrigkeit im Kanton Basel-Landschaft nicht, um eine Initiative für ungültig zu erklären. Es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll, hat der basellandschaftliche Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidungsverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.2 und E. 10.1 f.).

7.3 Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen der Durchschnittsbürgerin bzw. des Durchschnittbürgers noch auf dasjenige einer juristischen Fachperson, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landrätinnen und Landräte abzustellen (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.1 f.). Eine Initiative, die nach dem Urteil einer Fachperson klar und unzweideutig gegen höherrangiges Recht verstösst, ist «offensichtlich rechtswidrig» im Sinne von § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR, sofern die Schlussfolgerungen der Fachperson auch von den Mitgliedern des Landrates nachvollzogen werden können. Unter diesen Umständen muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.2).

8. Im Folgenden wird zu prüfen sein, ob einzelne Forderungen, die in der Initiative zum Ausdruck kommen, offensichtlich rechtswidrig sind, mithin gegen Bundesrecht oder die Verfassung des Kan-

tons Basel-Landschaft verstossen. Die Finanz- und Kirchendirektion des Kanton Basel-Landschaft hat bei Prof. Dr. CHRISTOPH B. BÜHLER, Advokat in Basel, ein rechtliches Memorandum in Auftrag gegeben, um Fragen zu einer allfälligen offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative zu prüfen. In der nachfolgenden Beurteilung wird auf die Erkenntnisse dieses Memorandums vom 7. August 2025 Bezug genommen.

9.1 Einleitend ist festzuhalten, dass der Bund gestützt auf Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen erlässt. Dabei hat er der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen. Die bankengesetzliche Grundlage für die Kantonalbanken in der Schweiz findet sich in Art. 3a des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (BankG). Gemäss der darin enthaltenen Legaldefinition gilt als Kantonalbank eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird, an welcher der Kanton mindestens eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals hält und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen muss und für deren Verbindlichkeiten er die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen kann.

9.2 Kantonalbanken unterstehen dem Bankengesetz und der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Dadurch wird der Spielraum für den kantonalen Gesetzgeber eingeschränkt. Die Kantonalbanken bedürfen zur Geschäftstätigkeit einer Bewilligung gemäss Art. 3 BankG. Organisatorisch haben die kantonalen Erlasse, die eine Kantonalbank konstituieren, deshalb die in Art. 3 BankG enthaltenen Anforderungen zu erfüllen (OTHMAR STRASSER, Kommentierung zu Art. 3a BankG, in: Rolf Watter/Nedim Peter Vogt/Thomas Bauer/Christoph Winzeler, Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2012, 2. Auflage, N 9). Die Bewilligung nach Art. 3 BankG wird durch die FINMA erteilt. In diesem Zusammenhang ist keine Prüfung des formellen kantonalen Erlasses durch die FINMA vorgesehen (Art. 3 Abs. 3 BankG). Aufgrund ihrer Aufsichtskompetenz über die Kantonalbanken bewilligt die FINMA jedoch faktisch die kantonalen Erlasse und pflegt deshalb eine Stellungnahme zu diesen abzugeben (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 19).

9.3 Mit der Initiative wird nicht von der Legaldefinition gemäss Art. 3a BankG abgewichen. In der Folge wird zu prüfen sein, ob die einzelnen Bestimmungen der Initiative gegen höherrangiges Recht verstossen und deshalb offensichtlich rechtswidrig sind.

10. Einschränkungen des Geschäftsbereichs der BLKB auf Dienstleistungen einer «Regionalbank» (§ 2 Abs. 1 und 3-6 sowie § 7 Abs. 1-2 der Initiative).

10.1 Zahlreiche Bestimmungen der Initiative zielen auf eine sachliche (§ 2 Abs. 1 und 2 sowie § 7 Abs. 2 der Initiative) und geografische (§ 7 Abs. 1 der Initiative) Beschränkung des Geschäftskreises der BLKB ab. Dadurch wird der Leistungsauftrag der BLKB auf gesetzlicher Stufe stärker um-

rissen. Es stellt sich dabei zunächst die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).

10.2.1 Fraglich ist vorweg, ob die BLKB als öffentlich-rechtliches Unternehmen selbst Trägerin der Wirtschaftsfreiheit ist. Diese Frage wurde vom Bundesgericht bislang offengelassen (vgl. BGE 142 II 369, E. 6.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2020, Rz. 1864 ff.). In der Lehre wird postuliert, dass ein öffentlich-rechtliches Unternehmen sich gegenüber seinem eigenen Trägerschaftsgemeinwesen nicht auf die Grundrechte berufen könne (vgl. BGE 142 II 369, E. 6.3.1 mit Verweisen auf die Lehre). Wird dieser Lehrmeinung gefolgt, würde mangels Grundrechtsberechtigung der BLKB gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft kein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vorliegen.

10.2.2 Selbst wenn eine Grundrechtsberechtigung der BLKB gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft bejaht werden sollte, kann die Wirtschaftsfreiheit unter Einhaltung der in Art. 36 BV festgelegten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Dafür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses und die Einschränkung muss verhältnismässig sein. Die gesetzliche Grundlage für die Einschränkung würde mit der Initiative selbst respektive deren Annahme geschaffen werden. Mit der Initiative soll der Leistungsauftrag der BLKB schärfer umrissen werden. Gemäss dem Initiativkomitee besteht dieser Auftrag vornehmlich darin, regionalen Kunden Bankprodukte und -dienstleistungen zu marktüblichen Konditionen anzubieten und sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden in der Region jederzeit erfüllt werden (<https://www.blkbuffersbaselbiet.com/q-a>, Antwort zur Frage: Warum wird ein Lohndeckel für die Mitglieder der Geschäftsleitung gefordert?, zuletzt besucht am 6. November 2025). Damit verfolgt die Initiative zulässige planerische und sozialpolitische Interessen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 475 und 478). Ob die vorgeschlagenen Änderungen tatsächlich geeignet und erforderlich sind, um diese Interessen zu erfüllen, ist strittig. In der Literatur lassen sich Stimmen finden, die eine Fokussierung der Tätigkeit der Kantonalbank auf die kantonale Volkswirtschaft zwecks Risikominimierung befürworten (RETO SCHLIDKNECHT, Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken, in: Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht [GesKR], 3/2024, S. 364). Andere Meinungen gehen dahin, dass eine Ausdehnung von Bankdienstleistungen über den Kern der Grundversorgung hinaus für den Weiterbestand des Leistungsauftrags unabdingbar sei (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 44b). Die Frage, ob die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Erreichung der öffentlichen Interessen geeignet und erforderlich sind, kann an dieser Stelle offenbleiben. Die Initiative operiert mit Zweckartikeln (z. B. § 2 Abs. 1 und 3 der Initiative) und schränkt den Geschäftskreis der Bank weder in sachlicher noch geografischer Weise absolut ein (vgl. § 2 und § 7 Abs. 2 der Initiative). Insofern verbleibt der BLKB genügend Handlungsspielraum, um ihre Geschäftstätigkeit zu entfalten und ihrem Leistungsauftrag gerecht zu werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Initiative insgesamt als verhältnismässig einzustufen.

10.2.3 Die Initiative ist mit der Wirtschaftsfreiheit, sofern diese überhaupt tangiert ist, zu vereinbaren.

10.3.1 Neben der Wirtschaftsfreiheit stellt sich die Frage, ob die Einschränkung des sachlichen und örtlichen Geschäftsbereichs der BLKB gegen Art. 3 Abs. 2 Bst. c^{bis} BankG verstösst. Danach müssen natürliche und juristische Personen, welche direkt oder indirekt mit mindestens 10 Prozent des Kapitals oder der Stimmen an der Bank beteiligt sind oder deren Geschäftstätigkeit auf andere Weise massgebend beeinflussen können (qualifizierte Beteiligung), gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt.

10.3.2 Der Kanton Basel-Landschaft ist im Besitz von 73.7 % des Grundkapitals der BLKB und hat 100 % Mitwirkungsrechte. Demnach muss er gewährleisten, dass sich sein Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit der BLKB auswirkt.

10.3.3 Der in der Initiative vorgesehene Leistungsauftrag schränkt den Geschäftskreis der BLKB, wie bereits dargelegt, in sachlicher und örtlicher Hinsicht ein. Ein zu umfassender und für die Bank belastender Leistungsauftrag könnte gegen Art. 3 Abs. 2 Bst. c^{bis} BankG verstossen. Allerdings sind die Hürden dafür wohl hoch anzusetzen. In der Literatur wird etwa die Festsetzung des Hypothekenzinssatzes durch den Regierungsrat oder das Parlament genannt (zum Ganzen OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 44).

10.3.4 Die örtliche Einschränkung des Geschäftskreises, die in § 7 der Initiative vorgesehen ist, ist üblich und bereits in der heutigen Fassung des KBG vorgesehen. Auch andere Kantone kennen vergleichbare Bestimmungen zur örtlichen Einschränkung des Geschäftskreises (vgl. z. B. § 8 des Kantonalbankgesetzes vom 28. September 1997 des Kantons Zürich [ZKBG]; § 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2015 über die Basler Kantonalbank des Kantons Basel-Stadt [GBKB]). Die örtliche Einschränkung ist zudem nicht absolut. Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen lediglich höheren Risikoanforderungen. Im Kontext der örtlichen Einschränkung des Geschäftskreises sieht die Initiative vor, dass die BLKB neu eine Regionalbank und nicht wie bis anhin eine Universalbank sein soll. Universalbanken zeichnen sich dadurch aus, dass sie sämtliche Bankgeschäfte anbieten. Regionalbanken sind in der Regel Universalbanken. Insofern handelt es sich bei der Streichung des Begriffs «Universalbank» aus dem Gesetz (vgl. § 2 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 der Initiative) wohl lediglich um eine terminologische Änderung, die den stärkeren Fokus auf die Wirtschaftsregion der Nordwestschweiz unterstreichen soll.

10.3.5 Die sachliche Beschränkung des Geschäftskreises, wie sie in § 2 der Initiative zum Ausdruck kommt, ist auch in anderen kantonalen Bankerlassen vorgesehen (z. B. § 7 ZKBG; § 3 GBKB). STRASSER ist der Ansicht, dass eine Ausdehnung der Bankdienstleistungen über den Kern der Grundversorgung hinaus, für den Leistungsauftrag unabdingbar sei. Hypothekendarlehen seien

etwa ohne modernste Zinsabsicherungsinstrumente nicht mehr denkbar (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 44b). Diese Art von Ausdehnung der Bankdienstleistungen sollte durch die Initiative nicht verhindert werden. In § 2 Abs. 1 und 3 werden nur beispielhaft Geschäftsbereiche und Kundengruppen genannt. Die Geschäftstätigkeit der BLKB wird deshalb nicht in einem Ausmass eingeschränkt, das gegen Art. 3 Abs. 2 Bst. c^{bis} BankG verstösst.

10.4 Die verstärkte Umschreibung des Leistungsauftrags der BLKB und die damit einhergehenden sachlichen und örtlichen Beschränkungen des Geschäftskreises verstossen insgesamt nicht gegen höherrangiges Recht.

11. Abgeltung der Staatsgarantie (§ 4 Abs. 2 und 3 der Initiative)

11.1 Die Abgeltung der Staatsgarantie soll durch die Initiative umfassender im Gesetz geregelt werden. Die Kompetenz des Regierungsrats zur Festlegung der Höhe der Abgeltung soll gestrichen werden (§ 4 Abs. 2 der Initiative). Stattdessen soll nun direkt im Gesetz geregelt werden, dass die Abgeltung mindestens 1/25 – bis anhin 3 % (§ 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2004 zum Kantonalbankgesetz des Kantons Basel-Landschaft [VKB]) – des Geschäftserfolgs beträgt (§ 4 Abs. 3 der Initiative). Weiter orientiert sich die Abgeltung der Staatsgarantie neu am Geschäftserfolg und nicht mehr am Gewinn (vgl. § 4 Abs. 2 KBG in Verbindung mit §§ 1 Abs. 1 VKB). Die Initiative stellt diese Änderungen unter den Vorbehalt, dass gesetzliche und aufsichtsrechtliche Vorgaben erfüllt sein müssen.

11.2 Angesichts des Zusatzes, dass die übergeordneten gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sein müssen, ist letztlich ausgeschlossen, dass die Vorgaben gegen zwingende Bestimmungen des übergeordneten Bankenaufsichtsrechts verstossen. Damit wird z. B. auch sichergestellt, dass es nicht zu einer versteckten Gewinnausschüttung im Sinne von Art. 680 Abs. 2 OR kommt (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 58c). Dennoch bleibt zu erwähnen, dass die Anknüpfung der Abgeltung der Staatsgarantie an den Geschäftserfolg – soweit ersichtlich – in keinem anderen Kanton vorgesehen ist (CHRISTOPH BÜHLER, Rechtliches Memorandum vom 7. August 2025 zur Frage einer allfälligen offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» [Memorandum], Rz. 21).

11.3 BÜHLER weist in seinem Memorandum vom 7. August 2025 zurecht auf einige Unklarheiten hinsichtlich dieser neuen Bestimmung hin. Zum einen sei es ungewöhnlich, dass für die Abgeltung der Staatsgarantie auf den Geschäftserfolg und nicht den Gewinn abgestellt wird. Andererseits lege der Initiativtext zwar einen Minimal-, aber keinen Maximalbetrag für die Abgeltung fest. Welches Gremium über die effektive Höhe der Abgeltung entscheiden soll, bleibe dabei unklar. Es könne sein, dass der Bankrat aufgrund der unveränderten Kompetenzregelung von § 11 Abs. 3 KBG für die Bestimmung der Höhe der Abgeltung zuständig sei (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Me-

morandum, Rz. 20). Dieser Auffassung ist wohl zu folgen. Eine Kompetenz des Regierungsrats zur Festlegung der Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie gestützt auf § 74 Abs. 2 KV ist ebenfalls denkbar. Die konkretere Bestimmung im KBG geht der allgemeinen Bestimmung der KV jedoch vor (*lex specialis*, ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 183).

12. Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital (§ 4 Abs. 4 der Initiative)

12.1 § 4 Abs. 4 der Initiative 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.

12.2 Gemäss Art. 675 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) dürfen Dividenden nur aus dem Bilanzgewinn und aus hierfür gebildeten Reserven ausgerichtet werden. Gleiches ist in den Vorschriften der FINMA zur Rechnungslegung von Banken vorgeschrieben.

12.3 Entgegen diesen Vorschriften knüpft die Initiative am Geschäftserfolg an. Der Geschäftserfolg resultiert aus dem Geschäftsertrag abzüglich des Geschäftsaufwands, Wertberichtigungen sowie Abschreibungen und unter Berücksichtigung der Veränderungen von Rückstellungen und übrigen Wertberichtigungen sowie der Verluste (FINMA, Rundschreiben 2020/1, Rechnungslegung – Banken, Anhang 2). Der Gewinn ergibt sich aus dem Geschäftserfolg zuzüglich des ausserordentlichen Ertrags und abzüglich des ausserordentlichen Aufwands, der Veränderung von Reserven für allgemeine Bankrisiken sowie der Steuern (FINMA, Rundschreiben 2020/1, Rechnungslegung – Banken, Anhang 2).

12.4 Indem die Initiative für die Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital an den Geschäftserfolg anknüpft, dürfte sie gestützt auf übergeordnetes Recht unzulässig sein (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 27). Fraglich ist, ob § 4 Abs. 4 der Initiative bundesrechtskonform ausgelegt werden kann. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initiantinnen und Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (BGE 111 Ia 303, E. 4).

12.5 Gemäss Wortlaut der Initiative soll der Geschäftserfolg für die Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital verwendet werden. Im Memorandum vom 7. August 2025 geht BÜHLER

davon aus, dass es sich um ein redaktionelles Versehen der Initiantinnen und Initianten handle (Rz. 28) und mit Geschäftserfolg nur – wie bis anhin – der Jahresgewinn gemeint sein könne (Rz. 21). Wird die Webseite des Initiativkomitees konsultiert, kann folgendes festgestellt werden: Unter dem Register Q+A zur Frage «Woran ist zu erkennen, dass sich die BLKB im Vergleich zu anderen Kantonalbanken in den letzten 8 Jahren deutlich schlechter entwickelt hat?» erläutern die Initiantinnen und Initianten zunächst, dass «Der Geschäftserfolg der BLKB [...] von 2016 bis Ende 2024 lediglich um 10 % gestiegen [ist]». In der Folge vergleichen sie diesen Anstieg mit den Gewinnentwicklungen anderer Kantonalbanken. Zusammenfassend kommen sie zum Schluss, dass «[die BLKB] mit einer Gewinnentwicklung von nur 10 % [...] abgeschlagen auf dem letzten Platz [liegt.]» (<https://www.blkbuffersbaselbiet.com/q-a>, zuletzt besucht am 19. November 2025). Diese Passagen zeigen, dass das Initiativkomitee nicht strikt zwischen den Begriffen «Geschäftserfolg» und «Gewinn» unterscheidet oder diese gar synonym verwendet. Dieser Umstand würde sich mit der Auffassung von BÜHLER decken, wonach es sich bei der Verwendung des Begriffs «Geschäftserfolg» anstelle des Gewinns lediglich um ein redaktionelles Versehen handle.

12.6 Entgegen dieser Auffassung kann vorgebracht werden, dass § 16 KBG im Zuge der Initiative gestrichen werden soll. In diesem Paragraphen wird heute die Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital geregelt. Deshalb könnte auch die Auffassung vertreten werden, dass die Initiantinnen und Initianten bewusst auf den Geschäftserfolg abstellen, der in der Regel höher ist als der Jahresgewinn (vgl. BLKB, Geschäftsbericht 2024, S. 118 f.; BLKB, Geschäftsbericht 2023, 124 f.; BLKB, Geschäftsbericht 2024, S. 60 f.).

12.7 Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit kann bei diesem Ergebnis der Auslegung nicht angenommen werden. § 4 Abs. 4 der Initiative ist dennoch heikel. Der Bankrat bleibt auch zukünftig für die Bestimmung der Ausschüttung zuständig (§ 5 Abs. 4 KBG und § 6 des Reglements vom 20. Mai 2015 über die Ausgabe von Kantonalbank-Zertifikaten). Er wäre gehalten, die Ausschüttung so zu regeln, dass sie mit der Initiative zu vereinbaren ist und gleichzeitig das übergeordnete Bundesrecht beachtet wird (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 29).

13. Erweiterung der Oberaufsicht des Kantons (§ 8 Abs. 3 der Initiative)

13.1 § 8 Abs. 3 der Initiative sieht vor, dass der Landrat oder der Regierungsrat zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, durch die Eidgenössische Bankenkommission anerkannte Revisionsstelle einleiten können sollen, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.

13.2 Das Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) und die Finanzmarktgesetze regeln die bundesrechtliche Bankenaufsicht abschliessend (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 22). Die kantonale Aufsicht über die

Kantonalbank kann kraft Bundesrecht immer nur so weit reichen, als die Kantonalbank nicht der übergeordneten fachlichen Aufsicht durch die FINMA unterstellt ist (Art. 3 Bst. a FINMAG in Verbindung mit Art. 3 BankG). Letztere erstreckt sich auf die Prüfgebiete (1.) der internen Organisation und Corporate Governance, (2.) der Kapital- und Eigenmittelanforderungen, (3.) des Risikomanagements und der Risikokonzentration, (4.) der Liquiditätsanforderungen und (5.) der Verhaltensregeln. Eine zusätzliche kantonale (politische) Oberaufsicht über die Kantonalbanken durch das kantonale Parlament oder die kantonale Regierung ist hingegen üblich (vgl. § 11 f. ZKBG; § 18 und 20 GBKB) und bereits im heutigen KBG vorgesehen (vgl. § 8 KBG). Sie rechtfertigt sich insbesondere im Hinblick auf die Staatsgarantie und den Leistungsauftrag (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 24; CHRISTOPH B. BÜHLER, Kantonalbanken im Spannungsfeld von Political Governance und Corporate Governance, in: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht, 6/2022 [Spannungsfeld], S. 538). Die Oberaufsicht durch den Kanton erfordert Informations- und Auskunftsrechte zugunsten der kantonalen Regierung und des Parlaments. Das Informationsrecht wird indes durch bankenaufsichts- und kapitalmarktrechtliche Vorgaben beschränkt (CHRISTOPH B. BÜHLER, a.a.O., Spannungsfeld, S. 540 f.).

13.3 Zunächst ist festzuhalten, dass die Eidgenössische Bankenkommission nicht mehr existiert. Gemeint ist wohl die FINMA, die im Jahr 2009 aus den drei Vorgängerbehörden Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäsche entstanden ist (<https://www.finma.ch/de/finma/organisation/>, zuletzt besucht am 14. November 2025). Vermutlich wurde diese Formulierung aus dem Gesetz vom 27. März 2007 über die Aargauische Kantonalbank (AKBG) übernommen, ohne den Text entsprechend anzupassen (vgl. § 15 Abs. 2 AKBG in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Bst. c AKBG). Dies stellt indes keinen Grund für eine offensichtliche Rechtswidrigkeit der Initiative dar und könnte – sollte sie in Kraft treten – von der Landeskanzlei berichtigt werden (§ 13 Abs. 2 Bst. b des Publikationsgesetzes vom 20. Juni 2022).

13.4 Die besondere Untersuchung durch eine von der FINMA anerkannte Revisionsstelle müsste den bankenaufsichts- und kapitalmarktrechtlichen Rahmen respektieren. Insbesondere dürften dem Regierungs- und Landrat keine Informationen mitgeteilt werden, die gegen das Kapitalmarktrecht verstossen. Es ist anzunehmen, dass sich die besondere Untersuchung in den Grenzen der heute schon geltenden Oberaufsicht des Landrats zu bewegen hätte (CHRISTOPH B. BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 33).

13.5 § 8 Abs. 3 der Initiative lässt sich unter den genannten Bedingungen mit übergeordnetem Recht vereinbaren. BÜHLER äussert im Memorandum vom 7. August 2025 Zweifel, ob die Bestimmung im Lichte einer guten Corporate Governance funktional zweckmässig sei. Ausserdem sei unklar, inwiefern sich die besondere Untersuchung von der Rechnungsprüfung gemäss § 14 KBG

unterscheide (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 33 f.). Diese Gesichtspunkte führen allerdings nicht zu einem Verstoss gegen übergeordnetes Recht.

14. Bankrat (§ 10 der Initiative)

14.1 Mit § 10 Abs. 2 der Initiative soll dem Landrat das Recht zukommen, die Mitglieder des Bankrats und die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten auf Antrag des Regierungsrats zu wählen. Dabei soll der Landrat bei begründeten Bedenken die Wahl von Bankratskandidierenden ablehnen können (§ 10 Abs. 3 der Initiative). Die Mitglieder des Bankrats sollen mehrheitlich im Kanton Basel-Landschaft wohnen (§ 10 Abs. 6 der Initiative), kein politisches Amt ausüben und nicht bei einem die Bank konkurrierenden Unternehmen tätig sein (§ 10 Abs. 7 der Initiative). Die Bankratspräsidentin oder der Bankratspräsident soll zudem aufgrund einer langjährigen operativen Tätigkeit mit dem Bankgeschäft vertraut sein (§ 10 Abs. 5 der Initiative). Letztlich soll der Landrat die Möglichkeit haben, Mitglieder des Bankrats abzuwählen (§ 10 Abs. 8 der Initiative).

14.2 Die Wahl beziehungsweise Abwahl von Mitgliedern des Bankrats fällt unter das den Kantonen vorbehaltene Organisationsrecht (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 36). Die neuen Bestimmungen, die in § 10 der Initiative statuiert sind, verstossen deshalb nicht gegen höherrangiges Recht.

14.3 BÜHLER weist daraufhin, dass die Regelung unter Governance-Aspekten funktional wohl nicht zweckmässig sei. Die direkte Ausübung der Eigentümerinteressen gegenüber der Kantonalbank sollte dem Regierungsrat zustehen. Ihm sollte die Wahlkompetenz zustehen. Das kantonale Parlament sollte dagegen die Regierung beaufsichtigen. Gegenüber der Kantonalbank komme ihr eine indirekte, distanziert-politische Aufsicht über die Aufgabenerfüllung durch die Kantonalbank zu (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Spannungsfeld, S. 541 f.). Mit den neuen Bestimmungen wird dieses System durchbrochen. BÜHLER räumt allerdings ein, dass alleine deshalb nicht gegen höherrangiges Recht verstossen werde (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 36).

15. Geschäftsleitung (§ 13 Abs. 3-7 der Initiative)

15.1 § 13 der Initiative enthält verschiedene Vorgaben zur Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung. Der Bruttolohn soll maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Regierungsrats betragen (Abs. 3), die Vorsorgebeiträge sollen maximal so hoch sein, wie bei allen anderen Mitarbeitenden (Abs. 4), der Landrat soll den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen anpassen können (Abs. 5) und die Mitglieder der Geschäftsleitung dürfen keine anderen Arten von Entschädigungen, Vergütungen, Prämien oder Löhne beziehen (Abs. 6). Zudem sollen ihnen jegliche berufliche Tätigkeiten in anderen Unternehmen verwehrt werden, wobei der Bankrat Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen können soll (Abs. 7).

15.2 Das Gesetz vom 25. September 1997 über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz, PersG) findet auf die Arbeitsverhältnisse zwischen der BLKB und ihren Mitarbeitenden keine Anwendung, weil die BLKB eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist (§ 1 Abs. 1 Bst. b PersG in Verbindung mit § 3 KBG). Im Verhältnis der BLKB zu ihren Mitarbeitenden gelten deshalb die privatrechtlichen Bestimmungen.

15.3 Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht ist nicht ersichtlich. Die besonderen Vorschriften betreffend Vergütung des vierten Abschnitts des Obligationsrechts gelten nur für Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind (Art. 732 Abs. 1 OR). Die BLKB hat keine Aktien, sondern Partizipationsscheine kotiert. Deshalb finden diese Bestimmungen auf die BLKB keine Anwendung. § 13 Abs. 3-7 der Initiative ist folglich nicht rechtswidrig.

16. Streichung des § 16 KBG

Dass § 16 KBG über den Reingewinn gestrichen werden soll, verstößt nicht gegen übergeordnetes Recht. Es gelangen dispositiv die allgemeinen gesetzlichen Reservevorschriften des Obligationenrechts zur Anwendung (CHRISTOPH BÜHLER, a.a.O., Memorandum, Rz. 30).

17. Verhältnis zur Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

17.1 In den vorausgegangenen Ausführungen wurde das Verhältnis der Initiative zum Bundesrecht beleuchtet. Es konnte festgestellt werden, dass die Initiative im Hinblick auf das Bundesrecht nicht offensichtlich rechtswidrig ist. Kantonale Gesetzesinitiativen dürfen zudem nicht gegen das kantonale Verfassungsrecht verstossen (vgl. oben E. 7.1). Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft schreibt vor, dass der Kanton eine Kantonalbank unterhält, die namentlich der Mittelbeschaffung und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient (§ 127 KV).

17.2 Ein Verstoß gegen die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft lässt sich nicht erkennen. Die Initiative ist deshalb auch unter dem Gesichtspunkt des übergeordneten kantonalen Rechts nicht rechtswidrig.

18. Zusammenfassung und Empfehlung

18.1 Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterung die formulierte Gesetzesinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Die Umsetzung des Begehrens ist möglich. Weite Teile der Initiative verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht. Zweifel an der Rechtmässigkeit bestehen im Hinblick auf § 4 Abs. 4 der Initiati-

ve. Die darin statuierte Ausschüttung auf das Dotations- und Zertifikatskapital gestützt auf den Geschäftserfolg verstösst bei wörtlicher Auslegung gegen übergeordnetes Recht. Eine bundesrechtskonforme Auslegung der Bestimmung wäre allerdings denkbar.

18.2 Die FINMA pflegt zu kantonalen Kantonalbankerlassen eine Stellungnahme abzugeben. Art. 3 Abs. 3 BankG sieht nicht vor, dass die FINMA die kantonalen Erlasse genehmigt. Faktisch ist dies indes der Fall, weil die FINMA die Kantonalbanken beaufsichtigt. Aus diesem Grund pflegt die FNMA eine Stellungnahme zu den kantonalen Erlassen abzugeben (OTHMAR STRASSER, a.a.O., N 20). Wir empfehlen deshalb, dass der vorliegende Initiativtext der FINMA – als fachkompetente Behörde – vorgelegt und diese um eine Stellungnahme gebeten wird. Ein besonderes Augenmerk wäre dabei auf § 4 der Initiative zu richten.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich sein zu können.

Mit freundlichen Grüssen



Yves Rohner, MLaw
wiss. Sachbearbeiter



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. Kathrin Schweizer, Regierungsrätin