

## **RECHTSGUTACHTEN**

erstattet an die

**Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft**

betreffend

**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. (LSE), Advokatin**

am

16. März 2026

PROF. DR. CHRISTOPH B. BÜHLER, LL.M., ADVOKAT  
JAN BANGERT, ADVOKAT  
MARTIN BÖCKLI, LL.M., ADVOKAT\*  
DR. DANIEL HÄRING, ADVOKAT  
ANNE-SOPHIE BURCKHARDT-BUCHS, LL.M., ADVOKATIN  
ROMAN SCHLAGER, EMBA, ADVOKAT  
MERET T. MÜLLER, ADVOKATIN  
STEPHAN BUSER, ADVOKAT

PROF. DR. DR. h.c. PETER BÖCKLI, ADVOKAT, KONSULENT

ST. JAKOBS-STRASSE 41    TEL. +41 (0)61 317 94 50  
POSTFACH 2348    FAX +41 (0)61 317 94 60  
CH-4002 BASEL    WWW.BOECKLI-BUEHLER.CH

Mitglieder der Advokatenkammer Basel und des schweizerischen  
Anwaltsverbandes. Registriert im kantonalen Anwaltsregister.  
\* auch in New York zugelassen

## EXECUTIVE SUMMARY

### Sachverhalt

- 1 Mitte November 2024 hat ein achtköpfiges Initiativkommittee unter dem Präsidium von *Peter Riebli*, Buckten, die Volksinitiative «*BLKB – die Bank fürs Baselbiet*» betreffend die Teilrevision des Kantonalbankgesetzes (nachfolgend «*BLKB-Initiative*») lanciert.
- 2 Die Initiative hat den folgenden Wortlaut:

## Formulierte Gesetzesinitiative betreffend Teilrevision des Kantonalbankgesetzes

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 das folgende, formulierte Begehren:

Das Kantonalbankgesetz vom 24. Juni 2004 (SGS 371; Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

### § 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)

- <sup>1</sup> Die Bank bietet die üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank an. Dies sind im Wesentlichen:
  - a. (neu) die Zurverfügungstellung von Krediten und Hypotheken an private wie auch gewerbliche Kunden in der Region;
  - b. (neu) die Zurverfügungstellung der üblichen Bankdienstleistungen für Private, KMUs, Landwirtschaftsbetriebe und der öffentlichen Hand in unserer Region;
  - c. (neu) die Schaffung von geeigneten Anlagemöglichkeiten für Kundenvermögen für Kunden unserer Region.
- <sup>3</sup> Besonders zu berücksichtigen sind die Bedürfnisse der folgenden regionalen Kundengruppen:
  - a. die öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften;
  - b. die Arbeitnehmenden;
  - c. die kleinen und mittleren Unternehmen;
  - d. die Landwirtschaft;
  - e. die privaten Haushalte.
- <sup>4</sup> Die Bank kann Projekte unterstützen, die der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Kantons oder der Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums im Kanton dienen.
- <sup>5</sup> Die Bank agiert parteipolitisch unabhängig, handelt wertneutral und ist in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend. Bankrat und Geschäftsleitung treten in der Öffentlichkeit grundsätzlich dezent auf.
- <sup>6</sup> Die Bank strebt eine schlanke Organisation mit kostengünstigen Strukturen an, um ihren Kunden faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen anbieten zu können. Auch zielt sie darauf ab, bei ihren Kunden mit einfachen Prozessen für eine administrative Entlastung zu sorgen.

### § 4 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

- <sup>2</sup> Die Bank leistet dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie.
- <sup>3</sup> Die Entschädigung für die Staatsgarantie beträgt mindestens 1/25 vom Geschäftserfolg, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde.
- <sup>4</sup> Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg wird mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital verwendet.

### § 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

- <sup>1</sup> Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz.
- <sup>2</sup> Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen höheren Risikoanforderungen und sind nur zulässig, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.

### § 8 Abs. 3 (totalrevidiert)

- <sup>3</sup> Der Landrat oder der Regierungsrat können zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der Eidgenössischen Bankenkommision anerkannten Revisionsstelle einleiten, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.

### § 10 (totalrevidiert)

#### Bankrat

- <sup>1</sup> Der Bankrat besteht aus 7 bis 9 Mitgliedern, darin eingeschlossen die Bankratspräsidentin oder der Bankratspräsident.
- <sup>2</sup> Auf Antrag des Regierungsrats wählt der Landrat die Mitglieder des Bankrats sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Bankrat selbst.
- <sup>3</sup> Bei begründeten Bedenken kann der Landrat die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen.
- <sup>4</sup> Die Mitglieder des Bankrats sollen wirtschaftliche Zusammenhänge kennen, unternehmerisch denken und über allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts und andere für die Bank wichtige Kompetenzen verfügen.
- <sup>5</sup> Die Bankratspräsidentin oder der Bankratspräsident ist durch eine eigene, langjährige operative Tätigkeit mit dem Bankgeschäft vertraut.
- <sup>6</sup> Die Mehrheit der Mitglieder des Bankrats hat ihren Wohnsitz im Kanton.
- <sup>7</sup> Mitglieder des Bankrats dürfen kein politisches Amt ausüben, und sie dürfen nicht als Angestellte, Beauftragte oder Organe eines mit der Bank in ihrem Kerngeschäft und in ihrem Hauptgeschäftskreis konkurrierenden Unternehmens tätig sein.
- <sup>8</sup> Mitglieder des Bankrats können vom Landrat nach vorheriger Anhörung abberufen werden, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.

### § 13 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu), Abs. 7 (neu)

- <sup>3</sup> Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats.
- <sup>4</sup> Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden.
- <sup>5</sup> Der Landrat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen.
- <sup>6</sup> Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe.
- <sup>7</sup> Den Mitgliedern der Geschäftsleitung ist jegliche berufliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen verwehrt. Der Bankrat kann Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen.

### § 16 Reingewinn (aufgehoben)

Datum der Publikation im Amtsblatt: 21. November 2024

## Auftrag

- 3 Die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft hat den Unterzeichneten im August 2025 beauftragt, die Forderungen der BLKB-Initiative im Rahmen eines *Rechtsgutachtens* im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht, insbesondere dem Banken- bzw. Finanzmarktaufsichtsrecht, den Bestimmungen anderer kantonaler Erlasse (insbesondere Gesetz über die Beteiligungen, PCGG BL) sowie den anerkannten Standards für ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Aufsicht (insbesondere den «*Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*») einer rechtlichen Beurteilung zu unterziehen.

Soweit die Forderungen der BLKB als rechtlich problematisch beurteilt werden, ist aufzuzeigen, in welchen Punkten gewisse Anliegen der Initiative allenfalls aufgenommen und durch Anpassungen des Kantonalbankgesetzes auf andere Weise *im Rahmen eines Gegenvorschlages* umgesetzt werden könnten.

## Rechtliche Beurteilung

- 4 Die rechtliche Analyse und Beurteilung der Forderungen der BLKB-Initiative hat zusammenfassend folgendes ergeben:

**Forderung 1: Recht des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle**

**«<sup>3</sup>Der Landrat oder der Regierungsrat können zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der Eidgenössischen Bankkommission anerkannten Revisionsstelle einleiten, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.» (§ 8 Abs. 3 E-KBG BL)**

- 5 Die Forderung der BLKB-Initiative, wonach dem Landrat oder Regierungsrat gesetzlich ein Recht zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle einzuräumen sei, ist aus den folgenden Gründen rechtlich problematisch:
- **Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrats greift in den finanzmarktaufsichtsrechtlich vorgegebenen Kernkompetenzbereich des Bankrates ein:** Eine durch den Landrat oder den Regierungsrat eingeleitete besondere Untersuchung – so wie sie den Initianten vorschwebt – tritt in ein *Spannungsfeld zur Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie des Bankrates*. Dies namentlich dann, wenn sie auf einen kontrollierenden Zugriff in die dem Bankrat unentziehbar anvertraute Sphäre hinausläuft. Die im Rahmen einer solchen Untersuchung erfolgende Information des Landrates und des Regierungsrates über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten könnte sich insbesondere *nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank* beziehen, und grundsätzlich auch *nicht proaktiv* oder im Sinne eines eigentlichen laufenden «Controllings» erfolgen, sondern könnte sich nur auf einen Austausch von Informationen erstrecken, welche ohnehin im

Rahmen der Oberaufsicht des Landrates von der Bank zur Verfügung zu stellen ist, damit diese ihre Aufgaben im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle* wahrnehmen kann.

- ***Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates schafft Abgrenzungsprobleme zum Kompetenzbereich und Prüfauftrag der ordentlichen unabhängigen Revisionsstelle der BLKB:*** Sollte auf Veranlassung des Landrates oder Regierungsrates eine besondere Untersuchung durch eine neue unabhängige Revisionsstelle beauftragt werden, so stellt sich einerseits die Frage, *welche weitergehenden Unabhängigkeitskriterien* diese Revisionsstelle erfüllen müsste, welche nicht bereits die ordentliche Revisionsstelle der BLKB erfüllt. Ausserdem bestünde im Falle einer Beauftragung einer neuen Revisionsstelle das Risiko, dass der gesonderte Untersuchungsauftrag an eine neue Revisionsstelle in den aufsichtsrechtlichen und obligationenrechtlichen Prüfauftrag der ordentlichen Revisionsstelle bzw. in den vorgegebenen Aufgabenbereich der ordentlichen Aufsichtsprüfung eingreifen würde. Es stellt sich hier namentlich die Frage, ob in Bezug auf solche Sonderfälle nicht vielmehr die ernannte ordentliche Revisionsstelle mit solchen zusätzlichen Prüfaufträgen betraut werden sollte.
- ***Kanton verfügt gemäss Beteiligungsgesetz (PCGG BL) bereits über geeignete Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente gegenüber der BLKB:*** Gemäss § 9 PCGG BL übt der *Regierungsrat* die *Aufsicht* über die BLKB aus, und zwar durch die Wahrnehmung der Wahl- und Abwahlbefugnisse oder der Vorschlagsrechte bei der Besetzung des strategischen Führungsorgans, die Mandatierung der Kantonsvertretungen, die Durchführung der Eigentümergespräche mit der BLKB, die Beschlussfassung über die Eigentümerstrategien und den Beteiligungsbericht sowie die Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen der BLKB. Der *Landrat* übt sodann gemäss § 10 PCGG BL die *Oberaufsicht* aus mittels Kenntnisnahme der Eigentümerstrategie, des Beteiligungsberichts sowie des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der BLKB.
- ***Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates liegt ausserhalb der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht:*** Die Oberaufsicht des Landrates im Bereich der Beteiligungen ist grundsätzlich eine *indirekte*. Adressat der Oberaufsicht ist primär der *Regierungsrat*. Entsprechend sind auch die Informationsrechte des Kantons in Bezug auf die Beteiligungen des Kantons grundsätzlich *indirekt über den Regierungsrat* geltend zu machen. Die Informationsrechte dürfen zudem nicht weiter ausgeschöpft werden, als dies *für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erforderlich* ist. Die Regelung gemäss BLKB-Initiative, wonach der Landrat die vorgesehene besondere Untersuchung eigenständig und *direkt* einleiten können soll, ist somit *unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Public Corporate Governance systemwidrig*.
- ***Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates durch finanzmarktaufsichts- und kapitalmarktrechtliche Vorschriften zum Umgang mit Informationsvorsprüngen stark eingeschränkt:*** Insgesamt schränkt das *Kapitalmarktrecht* (Insiderstrafrecht und börsenrechtliche Ad hoc-Publizitätsregeln) die Handlungsfreiheit der Kantonalbank

und namentlich den Anspruch des Kantons auf einen selektiven Zugang von Informationen zu wichtigen, d.h. im typischen Fall kursrelevanten, Informationen stark ein. Die Information des Kantons über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten könnte sich *nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank* beziehen und grundsätzlich auch nicht proaktiv oder im Sinne eines laufenden «Control-lings» des operativen Geschäftsgangs erfolgen, sondern sich nur auf einen Austausch von Informationen erstrecken, welche dem Landrat oder dessen Finanzkommission zur Verfügung zu stellen sind, damit diese ihre Aufgaben im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle (Soll-Ist-Vergleich)* wahrnehmen kann. Eine absolute Schranke fände der im Rahmen einer Untersuchung geltend gemachte Auskunfts- und Informationsanspruch schliesslich auch im strafrechtlich geschützten Bereich des *Bankkundengeheimnisses*.

- 6 Das Anliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indessen allenfalls wie folgt berücksichtigt werden:
- **Verweisung auf die fachliche Aufsicht über die BLKB durch die FINMA im Kantonalbankgesetz:** Zur Klarstellung und Abgrenzung der Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons in Bezug auf die BLKB, wie sie bereits im PCGG BL vorgesehen sind, könnte im Kantonalbankgesetz zunächst festgehalten werden, dass die BLKB grundsätzlich der *fachlichen Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsbehörde* gemäss den einschlägigen finanzmarktaufsichtsrechtlichen Bestimmungen untersteht.
  - **Verweisung auf das PCGG BL hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufsicht des Kantons über die BLKB durch den Regierungsrat:** In Bezug auf die Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons könnte sodann im Kantonalbankgesetz explizit auf das geltende PCGG BL verwiesen werden und ausdrücklich festgehalten werden, dass die Aufsicht des Kantons gegenüber der BLKB durch den *Regierungsrat* wahrgenommen wird.
  - **Erteilung spezieller Prüfaufträge an die ordentliche unabhängige Revisionsstelle:** Gelegentlich räumen die Kantonalbankgesetze sowohl den Organen der Bank als auch den kantonalen Aufsichtsinstanzen die Befugnis ein, den Revisoren spezielle Prüfungsaufträge zu erteilen (so etwa die Kantonalbankgesetze NE, SH, TG und UR). Eine entsprechende Bestimmung, welche diese Befugnis auch dem Regierungsrat einräumt, könnte auch ins Kantonalbankgesetz aufgenommen werden.

**Forderung 2: Wahl und Abberufung des Bankrates durch den Landrat  
auf Antrag des Regierungsrates**

**«<sup>2</sup>Auf Antrag des Regierungsrats wählt der Landrat die Mitglieder des Bankrats sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Bankrat selbst. <sup>3</sup>Bei begründeten Bedenken kann der Landrat die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen. [...] <sup>8</sup>Mitglieder des Bankrats können vom Landrat nach vorheriger Anhörung abberufen werden, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.» (§ 10 Abs. 2, 3 und 8 E-KBG BL)**

- 7 Überträgt man die Grundsätze der Corporate Governance in Bezug auf das Verhältnis zur Eigentümerebene – nämlich verstanden als ein Bemühen darum, dass die Eigentümerebene die ihr zustehenden wichtigsten Entscheide gut orientiert selber trifft und die Wahrnehmung der Mitverwaltungsrechte, vor allem des Stimmrechts, der die Eigentümerfunktionen ausübenden Stelle zugewiesen wird – auf den Fall einer selbständigen Staatsanstalt wie der BLKB, so zeigt sich: Eine unerwünschte Spaltung tritt gerade dann ein, wenn die *eine* Instanz die Eigentümerrechte am Staatsvermögen und den Staatsangestellten kraft Verfassung und Gesetz wahrzunehmen befugt ist – nämlich der Regierungsrat (Exekutive) –, die wichtigsten Grundentscheide der Eigentümerebene (Wahl, Jahresabschluss) jedoch einer *anderen* Instanz zugeordnet werden, nämlich dem Parlament (Legislative). Aus Sicht der Corporate Governance ist die Zuständigkeit des *Landrates* zur Fällung der wichtigsten Grundentscheide der Eigentümerebene – Wahl und Abberufung, Jahresabschluss – *nicht* zweckmässig.
- 8 Sind im öffentlichen Recht des Kantons die Wahrung der Eigentümerbefugnisse des Kantons und die direkte Aufsicht über die Staatsanstalten dem Regierungsrat zugewiesen, so sind die Grundsätze der Corporate Governance dann am besten verwirklicht, wenn auch die Wahl- und Abberufungsbeschlüsse der Eigentümerebene in Bezug auf die Organmitglieder einer selbständigen Staatsanstalt dem *Regierungsrat* zugeordnet werden. Somit ist nach der hier vertretenen Auffassung die Forderung abzulehnen, wonach künftig der Landrat für die Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bankrates sowie der Bankratspräsidentin bzw. des Bankratspräsidenten zuständig sein soll.
- 9 Das Kernanliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indes allenfalls wie folgt berücksichtigt werden:

**Regelung der Wahlvoraussetzungen und Anforderungen an den Bankrat der BLKB im Kantonalbankgesetz:** Im Zuge einer Anpassung des Kantonalbankgesetzes könnten die Wahlvoraussetzungen bzw. Anforderungen an die fachliche Qualifikation und Unabhängigkeit der Mitglieder des Bankrates gemäss § 10 Abs. 2 KBG BL und Regierungsratsbeschluss 2025-301 vom 25. Februar 2025 (Kenntnis der wirtschaftlichen Zusammenhänge, unternehmerisches Denken, allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts oder andere für die Bank wichtige Kompetenzen) sowie gemäss § 17 Abs. 2 PCGG BL (notwendige fachliche Kenntnisse, Führungserfahrung, einwandfreier Leumund, Ausschluss von Interessenkonflikten, Verständnis politischer

Rahmenbedingungen, zeitliche Verfügbarkeit, lokale Kenntnisse bei standortgebundenen Unternehmen, Vielfalt und Interdisziplinarität, kein Rollenkonflikt) mit Zuschnitt auf die Funktion eines Bankratsmitglieds der BLKB in die Bestimmung von § 10 KBG BL aufgenommen und entsprechend präzisiert werden. Dabei wären freilich auch die Vorgaben des Finanzmarktaufsichtsrechts betreffend die Gewähr<sup>1</sup> und Unabhängigkeit<sup>2</sup> der Mitglieder des Bankrates zu berücksichtigen.

**Forderung 3: Regionalbank mit geographischem Geschäftskreis  
in der Wirtschaftsregion Nordwestschweiz**

**«<sup>1</sup>Die Bank bietet die üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank an. Dies sind im Wesentlichen: [...]» (§ 2 Abs. 1 E-KBG BL)**

**«<sup>1</sup>Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz. «<sup>2</sup>Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen höheren Risikoanforderungen und sind nur zulässig, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.» (§ 7 Abs. 1 und 2 E-KBG BL)**

10 Zusammenfassend führt die rechtliche Beurteilung der Forderung, die Tätigkeit der BLKB auf die Erbringung der «üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank» und den *geographischen Geschäftskreis der Nordwestschweiz* zu beschränken, zu folgenden Erkenntnissen:

- **Beschränkung auf «übliche Dienstleistungen einer Regionalbank» würde zu einer zu starken Einschränkung der Handlungsfreiheit der BLKB und zu deren Benachteiligung im Wettbewerb führen:** Als Bank in der Rechtsform einer *selbständigen* öffentlich-rechtlichen Anstalt, welche nach marktwirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen zu führen ist, sollte der BLKB in Bezug auf das Spektrum der zu erbringenden Finanzdienstleistungen eine gewisse *Autonomie* belassen werden. Ansonsten wäre es ihr kaum möglich, sich im wirtschaftlichen *Wettbewerb mit privaten Geschäftsbanken* zu behaupten. Die Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf bestimmte Finanzdienstleistungen einer Regionalbank wäre in einem sich *dynamisch entwickelnden Finanzmarkt* mit den Herausforderungen der zunehmenden Regulierung, Digitalisierung und dem Tiefzinsumfeld problematisch. Kein anderer Kanton schränkt denn auch seine Kantonalbank auf die «üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank» ein. Im Gegenteil, die grosse Mehrheit der Kantone sieht ausdrücklich vor, dass ihre Kantonalbanken das Geschäft einer *Universalbank* betreiben.
- **Es bestehen bereits geeignete andere Mittel des Kantons zur Risikosteuerung in Bezug auf die BLKB:** Der Kanton kann die mit dem Betrieb einer Kantonalbank einhergehenden

<sup>1</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG.

<sup>2</sup> FINMA-Rundschreiben 2017/1 Corporate Governance – Banken, Rz. 17-25.

Risiken *mit anderen Mitteln* steuern. So kann der Regierungsrat jederzeit zu risikofreudige Mitglieder des Bankrates *abberufen*. Ausserdem kann er der BLKB im Rahmen der *Eigentümerstrategie* Leitplanken betreffend die Leistungserbringung oder Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie das Risikomanagement setzen. Gleichsam kann er anlässlich der jährlichen *Eigentümergegespräche* die Risikopolitik der Bank mit dem Bankrat besprechen.

- ***Der geographische Geschäftskreis ist bereits heute grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz eingeschränkt.*** Gestützt auf § 7 Abs. 1 KBG BL erstreckt sich der geographische Geschäftskreis der BLKB *«auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz»*. Gemäss § 7 Abs. 2 KBG BL sind Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland – wie auch nach den meisten anderen Kantonalbankgesetzen – nur zulässig, *«soweit der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen und die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt werden»*, wobei der diesbezügliche Spielraum nach dem Verständnis der Finanzkommission des Landrates sehr zurückhaltend und nicht extensiv zu nutzen ist. Ausserdem führt auch der *öffentliche Leistungsauftrag* im Interesse der kantonalen Volkswirtschaft und Bevölkerung letztlich unweigerlich zu einer geographischen Risikokonzentration auf das eigene Kantonsgebiet. So betont § 2 Abs. 2 KBG BL bereits heute, dass die Bank den Zweck hat, im Rahmen des Wettbewerbs und ihrer finanziellen Möglichkeiten *«zu einer ausgewogenen Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz»* beizutragen.
- ***Ein zu eng begrenzter oder auch ein zu breit gefasster Leistungsauftrag für die Bank wäre nicht mit dem Gewährserfordernis zu vereinbaren:*** Ein zu enger oder zu umfassender Leistungsauftrag wäre für die Bank nachteilig und träte in Konflikt mit der Bewilligungsvoraussetzung in Art. 3 Abs. 2 lit. c<sup>bis</sup> BankG: Nach dieser Bestimmung muss der Eigentümer der Bank gewährleisten, dass sich sein *Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit der Bank* auswirkt.

11 Das Anliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indessen allenfalls wie folgt berücksichtigt werden:

- ***Beschränkung auf Erbringung von Dienstleistungen mit dem Charakter einer regionalen Universalbank:*** Um das Anliegen der BLKB-Initiative aufzugreifen, die Geschäftstätigkeit der BLKB stärker auf diejenige einer Regionalbank einzuschränken, ohne aber den Tätigkeitsbereich als Universalbank zu stark zu begrenzen, könnte in § 2 Abs. 1 E-KBG BL eine Regelung aufgenommen werden, wonach die Kantonalbank – insbesondere im Bereich der Kreditvergabe – die *Dienstleistungen mit dem Charakter einer regionalen Universalbank* anbietet.
- ***Besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse bestimmter regionaler Kundengruppen:*** Das Anliegen der Initiative, wonach § 2 Abs. 3 E-KBG BL um eine Bestimmung ergänzt werden soll, dass die Bedürfnisse bestimmter, im Einzelnen näher definierter regionaler

Kundengruppen besonders zu berücksichtigen seien, wäre wohl zu einschränkend formuliert. Möglich wäre es aber, hier im Rahmen eines Gegenvorschlages eine weniger restriktive Regelung vorzusehen, wonach die BLKB «*insbesondere Finanzdienstleistungen für Private, Gewerbe- und Firmenkunden sowie öffentliche Institutionen in der Region Nordwestschweiz anbietet*». Sodann könnte auch dem Anliegen der Initiative, es sei § 2 Abs. 4 E-KBG BL um einen Absatz zu ergänzen, nach welchem die Bank Projekte unterstützen kann, die der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Kantons oder der Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums dienen, durchaus entsprochen werden. Es gilt gemäss § 127 KV BL bereits heute, dass die Kantonalbank namentlich der Mittelbeschaffung und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient.

**Forderung 4: Vorgaben zum Agieren, Auftritt und zur Organisation der Bank**

**«<sup>5</sup>Die Bank agiert parteipolitisch unabhängig, handelt wertneutral und ist in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend. Bankrat und Geschäftsleitung treten in der Öffentlichkeit grundsätzlich dezent auf. (§ 2 Abs. 5 E-KBG BL)**

**<sup>6</sup>Die Bank strebt eine schlanke Organisation mit kostengünstigen Strukturen an, um ihren Kunden faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen anbieten zu können. Auch zielt sie darauf ab, bei ihren Kunden mit einfachen Prozessen für eine administrative Entlastung zu sorgen.» (§ 2 Abs. 6 E-KBG BL)**

12 Die Analyse der im Rahmen der BLKB-Initiative gestellten Forderungen zum externen Auftritt der Bank und deren obersten Führungsebene sowie zur Organisation der Bank hat zu den folgenden Ergebnissen geführt:

- **Die BLKB ist definitionsgemäss mit der Politik verflochten:** Die BLKB hat sich – anders als ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen – unter anderem auch am öffentlichen Interesse bzw. am Grundversorgungs- und Leistungsauftrag des Kantons zu orientieren. Sie hat mithin auch ein *politisches Teilziel*, das die Aussensteuerung der Bank wesentlich beeinflusst. Ausserdem behält sich der Kanton aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligung an der BLKB verschiedene Einflussmöglichkeiten vor. Die BLKB ist definitionsgemäss mit dem Kanton und damit auch der kantonalen Politik relativ stark verflochten. Vor diesem Hintergrund stünde die gesetzliche Verpflichtung der BLKB, (partei)politisch unabhängig und in gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend zu sein, in einem gewissen Spannungsverhältnis zu ihrer politischen Verflechtung.
- **Die politische Unabhängigkeit bzw. Zurückhaltung der BLKB ist weitgehend gewährleistet:** Die politische Unabhängigkeit der BLKB ist – unter den hiervor dargelegten gegebenen Rahmenbedingungen einer Kantonalbank – durch die bestehenden gesetzlichen Vorgaben bereits heute weitgehend gewährleistet. Der Einfluss des Kantons auf die BLKB darf sich aufgrund der *finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorgaben* nicht zum Schaden einer

umsichtigen Geschäftsführung auswirken. Ausserdem wurde das Kantonalbankgesetz in Umsetzung des FINMA-Rundschreibens 2017/1 «Corporate Governance – Banken» und des PCGG BL dahingehend geändert, dass der *Kanton heute nicht mehr im Bankrat direkt vertreten* ist. Ferner wird eine politische Entflechtung dadurch gewährleistet, dass die Bankratsmitglieder nicht mehr vom Landrat, sondern vom *Regierungsrat gewählt* werden – ein Umstand, den die BLKB-Initiative paradoxerweise rückgängig machen möchte. Schliesslich trägt auch die dem Bankrat zugeteilte *Organisationskompetenz und -autonomie* letztlich zu einer eigenständigen, von politischem Einfluss unabhängigen strategischen Führung der Bank bei; auch dieser Umstand würde im Falle einer Annahme der BLKB-Initiative verwässert.

- **Die BLKB kann nicht «wertneutral» handeln:** Im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit muss die BLKB auch Position zu ihren Wertvorstellungen beziehen. Es ist geradezu eine strategische Kernaufgabe des Bankrates, die Grundprinzipien der Geschäftstätigkeit festzulegen, die das Verhalten, die Entscheidungen und die Führungskultur der Bank bestimmen und insoweit auch gegenüber den Stakeholdern den «*tone from the top*» vorzugeben.
- **Die geforderte gesetzliche Verankerung eines «dezenten» Auftritts von Bankrat und Geschäftsleitung widerspricht der etablierten Normenhierarchie, sie ist unklar und nicht notwendig:** Eine Regelung über die Art und Weise des Auftritts des Bankrates und der Geschäftsleitung gehört nach der von Lehre und Praxis etablierten *Normenhierarchie* nicht auf die Stufe eines generell-abstrakten Erlasses im Form eines Gesetzes, sondern – wenn überhaupt – in eine Verordnung, in den Verhaltenskodex der Bank oder in das Anforderungsprofil für den Bankrat. Die geforderte Regelung ist darüber hinaus auch *unklar* und eröffnet mit dem unbestimmten Wort «dezent» einen relativ grossen Interpretationsspielraum, was für Rechtsunsicherheit sorgen würde. Gleichzeitig schreibt der bankenrechtliche *Gewährsartikel* bereits heute eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Bankorgane vor, womit eine zusätzliche Sonderregelung im Kantonalbankgesetz nicht notwendig ist.
- **Die beabsichtigte gesetzliche Verankerung von organisatorischen Vorgaben für die BLKB würde in die Organisationskompetenz des Bankrats eingreifen, in ein Spannungsverhältnis zum Finanzmarktaufsichtsrecht treten, und sie ist nicht notwendig:** Es ist der Bankrat, der gemäss Finanzmarktaufsichtsrecht und der «*best practice*» verantwortlich ist für eine angemessene Unternehmensorganisation. Die Eigentümerebene sollte daher von zu restriktiven Vorgaben zu den Strukturen und Führungsprozessen absehen. Die Organisation einer Bank hat sich zudem *an deren Geschäftstätigkeit* zu orientieren – und nicht ausschliesslich an «fairen und möglichst vorteilhaften Gebühren und Zinskonditionen». Schliesslich ist die Festlegung einer angemessenen Organisation bereits heute weitgehend geregelt und gewährleistet, nämlich durch das Finanzmarktaufsichtsrecht, die «*best practice*»-Anforderungen an eine gute (Public) Corporate Governance, durch das

Organisations- und Geschäftsreglement der BLKB und letztlich auch durch den bestehenden Wettbewerb, dem die BLKB im Verhältnis zu anderen Banken ausgesetzt ist. Eine in den Verantwortungsbereich des Bankrats eingreifende spezifische Regelung zur Art und Weise, wie dieser die Organisation der BLKB festzulegen hat, ist somit auch nicht notwendig.

- 13 Das Anliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indessen allenfalls wie folgt berücksichtigt werden:

Gerade auch vor dem Hintergrund, dass das Bankenaufsichtsrecht eine *effiziente Bankenorganisation* verlangt und entsprechend auch das Organisations- und Geschäftsreglement der BLKB eine diesbezügliche Ausrichtung der Organisation festschreibt, wäre es denkbar, eine solche Vorgabe (zusätzlich) auch im Kantonalbankgesetz selber festzuschreiben. Einer entsprechenden Regelung käme dann indessen nur *deklaratorische* Bedeutung zu. Die Regelung könnte – unter Vorbehalt der Einhaltung sämtlicher aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – beispielsweise Bezug nehmen auf die Interessen der Kundschaft, sollte allerdings losgelöst sein von konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung der Gebühren- und Zinskonditionen und dem Bankrat das nötige Ermessen bei der näheren Ausgestaltung belassen.

**Forderung 5: Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung der Bank**

**«<sup>3</sup>Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats. <sup>4</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden. <sup>5</sup>Der Landrat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen. <sup>6</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe. <sup>7</sup>Den Mitgliedern der Geschäftsleitung ist jegliche berufliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen verwehrt. Der Bankrat kann Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen.» (§ 13 Abs. 3-7 E-KBG BL).**

- 14 Zusammenfassend führt die rechtliche Untersuchung der Forderung 5 betreffend die Begrenzung der Vergütung der Geschäftsleitung zu folgenden Ergebnissen:

- **Es bestehen im Finanzmarktaufsichtsrecht, nach den einschlägigen «Best Practice»-Standards und nach den Vorgaben des Regierungsrates in der Eigentümerstrategie bereits weitgehende Vorgaben zu den Vergütungen der Geschäftsleitung:** Verschiedene finanzmarktaufsichtsrechtliche Normen und die im FINMA-Rundschreiben 2010/1 «Vergütungssysteme» festgelegte Praxis zu den einschlägigen Vergütungsgrundsätzen sowie die Leitlinien der Branche zur «Best Practice» enthalten bereits relativ weitreichende Vor-

gaben zur Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung der Vergütungssysteme von Banken. Ausserdem ist *de lege ferenda* auf Bundesebene sogar vorgesehen, die diesbezügliche Praxis im Finanzmarktaufsichtsrecht gesetzlich zu verankern und zu konkretisieren. Schliesslich hat auch der Regierungsrat in seiner *Eigentümerstrategie* in Bezug auf die Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung der BLKB gewisse Leitplanken gesetzt. Es bedarf diesbezüglich somit an sich keiner zusätzlicher spezialgesetzlicher Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene.

- ***Festlegung der Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder liegt in der unentziehbaren Kompetenz des Bankrates:*** Die Einsetzung und Überwachung der Geschäftsleitung sowie die Festsetzung der Anstellungsbedingungen, einschliesslich die Festlegung der Vergütung, gehört zu den unentziehbaren und unübertragbaren Kernkompetenzen des Bankrates. Eine verbindliche Delegation dieser Kompetenz «nach oben» an die Eigentümerebene würde einen *Eingriff in das aktienrechtliche Paritätsprinzip* bedeuten, das *analog* auch von der als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt konstituierten BLKB zu beachten ist.
- ***Dem Kanton stehen als Steuerungsinstrumente in Bezug auf die Vergütungen der Geschäftsleitung der BLKB bereits die vom Regierungsrat festzulegende Eigentümerstrategie sowie die jährlichen Eigentümergespräche zur Verfügung:*** Im Rahmen der *Eigentümerstrategie* kann der Regierungsrat gegenüber der BLKB spezifische Vorgaben auch in Bezug auf die Vergütungspolitik bei der BLKB machen und die Vergütungsthematik im Rahmen der jährlichen *Eigentümergegespräche* thematisieren. Es bedarf daher zur diesbezüglichen Steuerung keiner gesetzlichen Begrenzung der Löhne der Geschäftsleitung. Das würde auch den Grundsätzen der Eignerpolitik des Kantons widersprechen.
- ***Die geforderte gesetzliche Begrenzung der Vergütung der Geschäftsleitung wäre zu starr und hätte keinen plausiblen und angemessenen Benchmarkbezug:*** Die Deckelung des Bruttolohnes der Mitglieder der Geschäftsleitung auf das Doppelte des Bruttolohnes eines Regierungsratsmitglieds wäre nicht nur zu starr, sondern auch nicht plausibel, zumal die Gehälter der Regierungsratsmitglieder sich als Benchmark nicht eignen, weil sie nicht die gleiche Branche betreffen. Ausserdem wäre hier bei der Berechnung wohl auch noch das Ruhegehalt der Regierungsratsmitglieder miteinzubeziehen.
- ***Lohnobergrenzen schaffen unerwünschte Fehlanreize:*** Durch gesetzliche Lohnobergrenzen könnten unerwünschte Fehlanreize geschaffen werden, da sich zusätzliche Anstrengungen und Leistungen nach Erreichen des Lohndeckels nicht mehr lohnen würden. Erreicht ein Geschäftsleitungsmitglied das Ziel, das zum Bezug der maximalen Vergütung berechtigt, bereits vor Ablauf der massgebenden Zeitperiode, motiviert die Lohnbegrenzung dazu, das noch vorhandene Potential zur weiteren Ergebnisverbesserung nicht mehr auszuschöpfen, sondern vielmehr für die nächste Beurteilungsperiode «aufzusparen».

- **Ein gesetzlicher «Lohndeckel» für Geschäftsleitungsmitglieder könnte für die BLKB die Talentsuche erschweren und sie im Wettbewerb um die besten Führungskräfte benachteiligen:** Durch eine starre Obergrenze für die Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder, welche mit dem doppelten Gehalt eines Regierungsratsmitgliedes zudem unter dem Branchendurchschnitt liegen würde, könnte es der BLKB erschwert werden, auf dem Markt die besten Führungskräfte zu rekrutieren.
  - **Gesetzliche Begrenzung der Vorsorgebeiträge aus denselben Gründen wie beim «Lohndeckel» nicht sinnvoll:** Für die geforderte Begrenzung der Vorsorgebeiträge auf das Level der anderen Mitarbeitenden der Bank gelten grundsätzlich dieselben Einwände wie für einen gesetzlichen «Lohndeckel».
  - **Kein Einwand gegen ein gesetzliches Verbot von Abgangsentschädigungen und Vergütungen im Voraus etc.:** Ein gesetzliches Verbot von Abgangsentschädigungen, Vergütungen im Voraus sowie Prämien für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften sowie von zusätzlichen Berater- oder Arbeitsverträgen von einer anderen Gesellschaft der Gruppe ist branchenüblich und wäre daher durchaus zweckmässig.
  - **Ein Verbot jeglicher beruflicher Tätigkeit in einem anderen Unternehmen ginge zu weit und wäre unverhältnismässig:** § 17 Abs. 2 lit. f PCGV BL regelt bereits, dass die Anforderungsprofile an die Mitglieder des strategischen Führungsorgans auch Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit enthalten müssen. Ausserdem hat der Bankrat gemäss dem von der FINMA genehmigten Geschäfts- und Organisationsreglement zu prüfen, ob die Arbeitsbelastung durch externe Mandate von Geschäftsleitungsmitgliedern mit der Tätigkeit bei der BLKB vereinbar ist.
- 15 Das Anliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indessen allenfalls wie folgt berücksichtigt werden.
- **Gesetzlicher Auftrag an den Regierungsrat zur Steuerung der Vergütung über die Eigenerstrategie:** Im Rahmen eines Gegenvorschlages könnte der Regierungsrat den expliziten *gesetzlichen Auftrag* erhalten, in der *Eigenerstrategie* für die BLKB eine Bandbreite oder Leitlinien für eine angemessene Vergütung der Geschäftsleitung festzulegen und durchzusetzen. Dies wird heute – auch ohne gesetzliche Vorgabe – bereits so gemacht. So bestimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft in seiner Eigentümerstrategie 2025 unter anderem, dass sich die Höhe der Vergütungen an den Bankrat und die Geschäftsleitung in erster Linie nach der *Branchenüblichkeit* richtet, um die Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. In zweiter Linie soll die Höhe der Vergütungen *angemessen* sein und dem Peer-Vergleich mit Banken mit vergleichbarer Grösse standhalten. In dritter Hinsicht orientiert sich die Höhe der Vergütungen am 1:12 Vergütungsansatz. Die Summe der Vergütungen soll ausserdem aufgaben- und leistungsadäquat sein. Das Vergütungssystem

soll den langfristigen Fokus stärken und auf eine nachhaltige Entwicklung des Unternehmenswerts ausgerichtet sein. Mit der gesetzlichen Verankerung würde diesem Steuerungselement auch gegenüber der Öffentlichkeit zusätzliche Geltung verschafft.

- **Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen zur Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung:** Anstelle eines starren «Lohndeckels» könnten *Grundsätze* zur Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB in § 13 E-KBG BL aufgenommen werden. Diese könnten sich beispielsweise an den dargelegten Grundsätzen für die Vergütung der Bankorgane nach dem *FINMA-Rundschreiben 2010/1 «Vergütungssysteme»* orientieren. Eine entsprechende Regelung könnte etwa vorsehen, dass sich die Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung an den im Markt und der Branche üblichen Löhnen von vergleichbaren Kantonalbänken orientiert und zusätzlich Faktoren wie Grösse des Instituts und dessen Standort sowie die Position und Qualifikation des Geschäftsleitungsmitglieds berücksichtigt. Ausserdem könnte auch der in der Eignerstrategie bereits enthaltene Vergütungsgrundsatz 1:12 gesetzlich verankert werden.

**Forderung 6: Abgeltung für die Staatsgarantie und Ausschüttung aus dem Geschäftserfolg**

**«<sup>2</sup>Die Bank leistet dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie. <sup>3</sup>Die Entschädigung für die Staatsgarantie beträgt mindestens 1/25 vom Geschäftserfolg, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde. <sup>4</sup>Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg wird mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikationskapital verwendet.»**

16 Das gemäss Forderung 6 der BLKB-Initiative beabsichtigte neue Abgeltungsmodell und die geforderten Vorschriften betreffend Gewinnausschüttung sind aus mehreren Gründen nicht zu empfehlen:

- **Das vorgesehene Abgeltungsmodell ist nicht transparent:** Bei der Festlegung des Abgeltungsmodells sind die teils divergierenden Interessen des Kantons, der BLKB selbst und der privaten Partizipanten in Einklang zu bringen. Im Rahmen dieser Abgeltung geht es nebst dem angewandten *Berechnungsmodell* vor allem um die daraus resultierende *Höhe* der Abgeltung und die *Transparenz* sowie *Verlässlichkeit* des Berechnungsmodells für alle Beteiligten. Unter Governance-Aspekten ist es wichtig, dass der Modus zur Festlegung der Abgeltung transparent, unkompliziert und klar definiert ist. Es ist auch davon abzuraten, den Entscheid über die konkrete Höhe der Abgeltung dem Ermessen des Kantons und/oder der Bank zu überlassen.

Das gemäss BLKB-Initiative geforderte Abgeltungsmodell genügt diesen Anforderungen gleich in mehrfacher Hinsicht nicht: So verzichtet die Initiative auf die Festlegung eines klar ermittelbaren Betrags (heute 3% des Jahresgewinns, mindestens jedoch CHF 3.5 Mio.). Vorgesehen ist lediglich ein Minimalbetrag (1/25 des Geschäftserfolgs), wobei die Festlegung

des konkreten Abgeltungsbetrags nicht bestimmt wird. Damit wird der zuständigen Entscheidungsinstanz – welche ebenfalls nicht definiert ist – ein relativ *hohes Ermessen* eingeräumt.

Dieser Umstand dürfte auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität der BLKB-Zertifikate auf dem Kapitalmarkt und damit die entsprechenden *Refinanzierungsmöglichkeiten* der BLKB auf diesem Kapitalmarkt haben. Denn ohne die Festlegung der (maximalen) Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie wäre die Stabilität der an diese Höhe gekoppelten Ausschüttung auf den Partizipationsscheinen nicht mehr gewährleistet.

- ***Das von der BLKB-Initiative geforderte gewinnorientierte Abgeltungsmodell ist zu überdenken:*** Sowohl das heutige wie auch das von der BLKB-Initiative geforderte Abgeltungsmodell orientieren sich am Gewinn der BLKB. Ein Modell, bei welchem die Abgeltung der Staatsgarantie auf der Basis des erzielten Gewinns der Bank berechnet wird, ist zwar einfach und transparent, doch kann der Gewinn im Jahresabschluss letztlich gesteuert werden. Der Gewinn ist vielen Einflussfaktoren ausgesetzt, auch fiskalischen und politischen. In diesem Zusammenhang hatte denn auch der Regierungsrat Basel-Landschaft im Rahmen der Revision des Kantonalbankgesetzes von 2004 festgehalten, dass das Abstellen auf den Gewinn der Bank «*nur bedingt zufriedenstellend*» sei. Darüber hinaus mangelt es der gewinnorientierten Variante an Marktkonformität, weil eine Garantiekommission in der Regel ungeachtet der finanziellen Situation des Garantienehmers zu leisten ist. Eine gewinnunabhängige Abgeltung zu Lasten des Betriebsaufwands würde eher eine echte, marktkonforme Entschädigung für den vom Kanton übernommenen Versicherungsschutz gewährleisten. Aktuell kennt neben dem Kanton Basel-Landschaft denn auch nur noch der Kanton Obwalden ein gewinnorientiertes Abgeltungsmodell.
- ***Es ist ein risikoorientiertes Abgeltungsmodell zu empfehlen:*** In der Praxis wird grundsätzlich ein auf das Risikoprofil der Bank abgestimmtes Abgeltungsmodell empfohlen. Bei einem solchen Modell wird die Entschädigung der Staatsgarantie auf Basis der gesetzlich erforderlichen Eigenmittel berechnet. Es handelt sich gewissermassen um eine *Risikoprämie*, welche die Risikoexposition der Bank berücksichtigt. Diese Form der Berechnung zeichnet sich durch ihre Einfachheit und Nachvollziehbarkeit aus. Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtete ein risikoorientiertes Modell und die Verbindung der Abgeltung mit der Eigenmittelunterlegung im Rahmen der Totalrevision des Kantonalbankgesetzes im Jahr 2004 als vorteilhaft.
- ***Die beabsichtigten Vorschriften zur Gewinnausschüttung sind nicht transparent und widersprechen den Grundsätzen einer guten Corporate Governance:*** Im Rahmen des Finanzmarktrechts und des Obligationenrechts hat auch die BLKB die gesetzlich geforderten und banküblichen Zuweisungen an die Reserven vorzunehmen, und dies *vor* einer allfälligen Gewinnausschüttung. Vor diesem Hintergrund ist die durch die Initiative gewünschte Streichung des entsprechenden derzeit im Gesetz ausdrücklich festgehaltenen Zuweisungserfordernisses problematisch. Ausserdem verlangt eine gute Public Corporate Governance, dass – im Gegensatz

zur Forderung der BLKB-Initiative – nicht mehr gesetzlich fixiert wird, wie ein allfälliger Gewinn einer Anstalt konkret zu verwenden ist. Vielmehr soll der Eignervertreter – analog zur Generalversammlung bei Aktiengesellschaft – im Rahmen der Rechnungsgenehmigung darüber befinden können. Damit widerspricht die geforderte Bestimmung zur Gewinnausschüttung den einschlägigen «Best Practice»-Anforderungen.

17 Das Anliegen dieser Forderung der Initiative könnte im Rahmen eines Gegenvorschlages indessen allenfalls wie folgt berücksichtigt werden:

- **Wahl eines risikoorientierten Abgeltungsmodells:** Das aktuelle und auch mit der Initiative geforderte gewinnorientierte Abgeltungsmodell könnte durch ein risikobasiertes Modell abgelöst werden. Demnach würde die Abgeltung an das erforderliche Eigenkapital der BLKB anknüpfen und damit deren eingegangene Risiken berücksichtigen. Ein solches neues Modell könnte entweder nur noch auf die Eigenmittel abstellen, oder aber es könnte mit dem bisherigen gewinnorientierten Modell kombiniert werden.
- **Beschränkung der Staatsgarantie:** Um dem Anliegen nach einer Minimierung des Risikos für den Kanton zu begegnen, wäre zu erwägen, die *Staatsgarantie zu beschränken*. So könnte etwa die Haftung des Kantons für Verbindlichkeiten von Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen der BLKB, für welche letztere aufgrund eines Haftungstatbestandes allenfalls einzustehen hat, explizit ausgeklammert werden. Bezüglich einer solchen Beschränkung ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Kanton je nach Situation dennoch weiterhin eine *faktische Staatsgarantie* indirekt auch für die Beteiligungen der BLKB treffen würde.

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>TEIL 1: GRUNDLAGEN</b> .....  | <b>24</b> |
| <b>I. Auftrag</b> .....  | <b>24</b> |
| <b>II. Unterlagen</b> .....  | <b>27</b> |
| <b>III. Sachverhalt</b> .....  | <b>28</b> |
| <b>IV. Literaturübersicht</b> .....  | <b>30</b> |
| <b>V. Materialien</b> .....  | <b>36</b> |
| <b>VI. Einschränkungen</b> .....   | <b>39</b> |
| <b>VII. Urheberrechte</b> .....  | <b>39</b> |
| <b>VIII. Über den Gutachter</b> .....  | <b>40</b> |
| <b>TEIL 2: RECHTLICHE ÜBERLEGUNGEN</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>ALLGEMEINER TEIL: GELTENDE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR<br/>DIE BLKB</b> .....                | <b>41</b> |
| <b>I. Verfassungsmässiger und gesetzlicher Rechtsrahmen der BLKB</b> .....                           | <b>41</b> |
| A. Rechtliche Stellung der BLKB gemäss Bundesverfassung .....  | 41        |
| B. Bundesgesetzliche Vorgaben für die BLKB.....  | 42        |
| 1. Begriff der Kantonalbank gemäss Art. 3a Bankengesetz.....   | 42        |
| 2. Finanzmarktaufsichtsrechtliche Vorgaben für die BLKB.....   | 43        |
| C. Regelung der BLKB auf kantonaler Ebene .....  | 45        |
| 1. Kantonaler Verfassungsauftrag zum Betrieb einer Kantonalbank .....                                | 45        |
| 2. Kantonalbankgesetz.....   | 46        |
| 3. Eignerstrategie .....   | 46        |
| <b>II. Die BLKB im Spannungsfeld von «Corporate Governance» und «Political<br/>Governance»</b> ..... | <b>47</b> |
| A. Politisches Teilziel der BLKB .....   | 47        |
| B. Begriff und Kerngehalt der «Corporate Governance» .....   | 48        |
| C. Anwendung der Corporate Governance-Grundsätze auf eine selbständige<br>Staatsanstalt .....        | 50        |
| 1. Vorbemerkung .....  | 50        |
| 2. Rechtsform der selbständigen Staatsanstalt .....  | 50        |
| 3. Hauptunterschiede zur Aktiengesellschaft.....   | 50        |

|    |   |    |
|----|---|----|
| 4. | Gemeinsamkeiten .....   | 52 |
| 5. | Folgerungen für die Corporate Governance.....   | 53 |
| D. | «Public Corporate Governance» .....   | 53 |
| 1. | Besonderheiten der Corporate Governance im Bereich des öffentlichen Sektors .....                   | 53 |
| 2. | Politische Zuständigkeitsordnung nach dem Kernanliegen einer guten Public Corporate Governance..... | 55 |
| 3. | Regelung der Public Corporate Governance im Kanton Basel-Landschaft..                               | 56 |

**BESONDERER TEIL: BEURTEILUNG DER EINZELNEN FORDERUNGEN DER INITIATIVE «BLKB – DIE BANK FÜRS BASELBIET» .....57**

**FORDERUNG 1: RECHT DES LANDRATES ODER REGIERUNGSRATES ZUR EINLEITUNG EINER BESONDEREN UNTERSUCHUNG DURCH EINE UNABHÄNGIGE REVISIONSSTELLE.....57**

**I. Gegenstand der Forderung.....57**

**II. Rechtliche Beurteilung der Forderung .....58**

|    |   |    |
|----|---|----|
| A. | Eingriff in die finanzmarktaufsichts- und kapitalmarktrechtliche Kompetenzordnung der Bank .....  | 58 |
| 1. | BLKB im Anwendungsbereich des Finanzmarktaufsichts- und Kapitalmarktrechts.....   | 58 |
| 2. | Schranken des Finanzmarktaufsichtsrechts in Bezug auf eine durch den Landrat oder Regierungsrat angeordnete besonderen Untersuchung bei der BLKB..... | 59 |
| B. | Abgrenzung zum Kompetenzbereich und Prüfauftrag der unabhängigen ordentlichen Revisionsstelle der BLKB .....  | 62 |
| C. | Landrat und Regierungsrat verfügen bereits über angemessene Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Bezug auf die BLKB | 64 |
| 1. | Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen .....   | 64 |
| 2. | Informationsrecht des Landrates gegenüber der BLKB im Besonderen .....  | 65 |
| D. | Vom Landrat angeordnete Untersuchung bei der BLKB läge ausserhalb der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht .....                             | 65 |
| 1. | Oberaufsicht über verselbständigte Träger von Staatsaufgaben.....   | 65 |
| 2. | Rechtsgrundlagen der Oberaufsicht im Überblick.....   | 66 |
| 3. | Legitimation .....  | 67 |
| 4. | Gegenstand und Umfang der Oberaufsicht des Landrates .....  | 67 |
| 5. | Fazit.....  | 70 |
| E. | Schranken des Informationsrechts des Landrates in Bezug auf die BLKB .....  | 70 |
| 1. | Finanzmarktaufsichtsrechtliche Schranken des Informationsrechts .....   | 70 |

|  |  |           |
|--|--|-----------|
| 2.   | Kapitalmarktrechtliche Schranken des Informationsrechts .....  | 71        |
| F.   | Zwischenergebnis zur Forderung 1 gemäss BLKB-Initiative.....   | 72        |
| <b>III.</b>  | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines<br/>Gegenvorschlages .....</b>                                  | <b>74</b> |
| A.   | Verweisung auf die fachliche Aufsicht über die BLKB durch die FINMA.....   | 74        |
| B.   | Verweisung auf die Aufsicht des Kantons über die BLKB durch den Regierungsrat<br>gemäss PCGG BL.....                                     | 74        |
| C.   | Erteilung spezieller Prüfungsaufträge an die ordentliche unabhängige<br>Revisionsstelle .....  | 81        |
| <b>FORDERUNG 2: WAHL UND ABBERUFUNG DES BANKRATES DURCH DEN LANDRAT AUF<br/>ANTRAG DES REGIERUNGSRATES .....</b>     |  | <b>76</b> |
| <b>I.</b>  | <b>Gegenstand der Forderung.....</b>   | <b>76</b> |
| <b>II.</b>   | <b>Rechtliche Beurteilung der Forderung .....</b>  | <b>77</b> |
| A.   | Prinzip der Einheit von Eigentum und Stimmrecht.....   | 77        |
| 1.   | Der Eigentümer soll stimmberechtigt sein, der Stimmberechtigte soll<br>Eigentümer sein .....   | 77        |
| 2.   | Im Fall einer selbständigen Anstalt wie der BLKB.....  | 77        |
| 3.   | Die Frage der Übereinstimmung einer direkten Wahl- und<br>Abberufungskompetenz des Parlaments mit den demokratischen<br>Prinzipien ..... | 79        |
| B.   | Wahrnehmung der Befugnisse des Kantons gegenüber der BLKB .....  | 80        |
| C.   | Zwischenergebnis zur Forderung 2 der BLKB-Initiative .....   | 82        |
| <b>III.</b>  | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines<br/>Gegenvorschlages .....</b>                                  | <b>82</b> |
| <b>FORDERUNG 3: REGIONALBANK MIT GEOGRAPHISCHEM GESCHÄFTSKREIS IN DER<br/>WIRTSCHAFTSREGION NORDWESTSCHWEIZ.....</b> |  | <b>84</b> |
| <b>I.</b>  | <b>Gegenstand der Forderung.....</b>   | <b>84</b> |
| <b>II.</b>   | <b>Rechtliche Beurteilung der Forderung .....</b>  | <b>85</b> |
| A.   | Beschränkung auf «Dienstleistungen einer Regionalbank» führt zu einer zu<br>starken Einschränkung der Handlungsfreiheit der BLKB.....    | 85        |
| 1.   | Weitgehende Autonomie in der Unternehmensführung als<br>Wesensmerkmal der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt .....             | 85        |
| 2.   | Kein anderer Kanton schränkt seine Kantonalbank auf die «üblichen<br>Geschäfte» einer Regionalbank ein .....                             | 86        |

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| 3.          | Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf bestimmte<br>Finanzdienstleistungen in einem sich dynamisch entwickelnden<br>Markt problematisch .....            | 89        |
| 4.          | Es bestehen bereits geeigneterere andere Mittel des Kantons zur<br>Risikosteuerung der BLKB .....  | 90        |
| B.          | Geographischer Geschäftskreis ist bereits heute grundsätzlich auf die<br>Wirtschaftsregion Nordwestschweiz beschränkt .....                                | 91        |
| 1.          | «Wirtschaftsregion Nordwestschweiz» als geographischer Geschäftskreis<br>gemäss geltender Regelung in § 7 Abs. 1 KBG BL.....                               | 91        |
| 2.          | Vergleich zur Beschränkung des geographischen Geschäftskreises der<br>Kantonalbanken in anderen Kantonen .....   | 92        |
| 3.          | Staatsgarantie und öffentlicher Leistungsauftrag erfordern ebenfalls<br>eine geographische Risikokonzentration der BLKB .....                              | 92        |
| C.          | Zu eng begrenzter oder zu breit gefasster Leistungsauftrag für die Bank wäre<br>nicht mit dem Gewährserfordernis zu vereinbaren.....                       | 95        |
| D.          | Zwischenergebnis zur Forderung 3 der BLKB-Initiative .....   | 96        |
| <b>III.</b> | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines<br/>    Gegenvorschlages .....</b>  | <b>97</b> |
| A.          | Beschränkung auf Erbringung von Dienstleistungen mit dem Charakter einer<br>regionalen Universalbank.....  | 97        |
| B.          | Besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse bestimmter regionaler<br>Kundengruppen.....   | 97        |
|             | <b>FORDERUNG 4: VORGABEN ZUM AGIEREN, AUFTRITT UND ZUR ORGANISATION<br/>    DER BANK.....</b>  | <b>99</b> |
| <b>I.</b>   | <b>Gegenstand der Forderung.....</b>   | <b>99</b> |
| <b>II.</b>  | <b>Rechtliche Beurteilung der Forderung .....</b>  | <b>99</b> |
| A.          | Die politische Unabhängigkeit und Zurückhaltung der BLKB ist bereits gesetzlich<br>geregelt – würde aber bei einer Annahme der Initiative aufgeweicht..... | 99        |
| 1.          | Definitionsgemäss bestehende politische Verflechtungen der BLKB.....   | 99        |
| 2.          | Weitgehende Gewährleistung der politischen Unabhängigkeit bzw.<br>Zurückhaltung der BLKB.....  | 100       |
| B.          | Die BLKB kann nicht «wertneutral» handeln .....  | 101       |
| C.          | Zur geforderten gesetzlichen Verankerung eines «dezenten» Auftritts von<br>Bankrat und Geschäftsleitung .....  | 102       |
| 1.          | Die Verankerung einer Vorgabe zu einem «dezenten» Auftritt von<br>Bankrat und Geschäftsleitung im BLKB gehört nicht ins Gesetz .....                       | 102       |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 2.          | Die Vorgabe eines «dezenten» Auftritts von Bankrat und Geschäftsleitung ist unklar .....   | 103        |
| 3.          | Der bankenrechtliche Gewährsartikel garantiert bereits heute eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der obersten Führungsebene.....                    | 104        |
| D.          | Zur geforderten gesetzlichen Verankerung von organisatorischen Vorgaben für die BLKB .....   | 105        |
| 1.          | Eingriff in die Organisationskompetenz des Bankrats ist unter Corporate Governance-Aspekten problematisch .....                                      | 105        |
| 2.          | Die Festlegung einer angemessenen Organisation ist bereits heute weitgehend geregelt und gewährleistet.....  | 106        |
| 3.          | Spannungsfeld zum Finanzmarktaufsichtsrecht.....   | 109        |
| E.          | Zwischenergebnis zur Forderung 4 der BLKB-Initiative .....   | 110        |
| <b>III.</b> | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags.....</b>  | <b>112</b> |
|             | <b>FORDERUNG 5: BEGRENZUNG DER VERGÜTUNG DER MITGLIEDER DER GESCHÄFTSLEITUNG DER BANK.....</b>   | <b>113</b> |
| <b>I.</b>   | <b>Gegenstand der Forderung.....</b>   | <b>113</b> |
| <b>II.</b>  | <b>Rechtliche Beurteilung der Forderung .....</b>  | <b>113</b> |
| A.          | Vergütung der Bankorgane als zentrales Thema der Corporate Governance von Finanzinstituten .....   | 113        |
| B.          | Geltende Regelungen zur Vergütung von Bankorganen.....   | 114        |
| 1.          | Überblick .....  | 114        |
| 2.          | Keine direkte Anwendbarkeit der «Lex Minder».....  | 114        |
| 3.          | Regulierung im Finanzmarktaufsichtsrecht .....   | 114        |
| 4.          | De lege ferenda: Neue Anforderungen an die Corporate Governance und Vergütungen von Bankorganen und Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes..... | 118        |
| 5.          | Vorgaben zur Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung der BLKB in der Eigentümerstrategie .....  | 119        |
| 6.          | Fazit.....   | 119        |
| C.          | Politische Vorstösse zur Vergütung von Kaderangestellten und spezifisch von Bankorganen .....  | 120        |
| 1.          | «Lohndeckel» für Kader von bundesnahen Unternehmen .....   | 120        |
| 2.          | «Lohndeckel» bei Banken .....  | 121        |
| 3.          | Kanton Basel-Landschaft: Ablehnung eines «Lohndeckels» für die Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB durch den Landrat im Jahr 2023 ..                | 122        |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| 4.  | Bestrebungen zur Begrenzung der Vergütungen der Bankorgane bezüglich anderer Kantonalbanken.....  | 123        |
| D.  | Rechtliche Beurteilung der Forderung zur Beschränkung des Bruttolohns eines Geschäftsleitungsmitglieds.....   | 126        |
| 1.  | Festlegung der Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder in der Kompetenz des Bankrates.....   | 126        |
| 2.  | Widerspruch zur Eignerpolitik des Kantons .....   | 127        |
| 3.  | Zu starre Regelung .....  | 128        |
| 4.  | Schaffung von Fehlanreizen.....   | 128        |
| 5.  | Erschwerung der Talentsuche.....  | 129        |
| 6.  | Mitberücksichtigung des Ruhegehalts der Regierungsratsmitglieder.....   | 130        |
| E.  | Vorgaben bezüglich der Vorsorgebeiträge von Geschäftsleitungsmitgliedern ..   | 131        |
| F.  | Verbot von Abgangs- und weiteren Entschädigungen, von Prämien für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften sowie von zusätzlichen Berater- oder Arbeitsverträgen mit einer anderen Gruppengesellschaft ..... | 131        |
| G.  | Verbot jeglicher beruflichen Tätigkeit in einem anderen Unternehmen .....   | 132        |
| H.  | Zwischenergebnis zur Forderung 5 der BLKB-Initiative .....  | 134        |
| <b>III.</b>   | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags .....</b>  | <b>136</b> |
| A.  | Gesetzlicher Auftrag zur Steuerung der Vergütung über die Eignerstrategie ...   | 136        |
| B.  | Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen zur Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung.....  | 136        |
| <b>FORDERUNG 6: ABGELTUNG FÜR DIE STAATSGARANTIE UND AUSSCHÜTTUNG AUS DEM GESCHÄFTSERFOLG .....</b> |   |            |
| <b>I.</b>   | <b>Gegenstand der Forderung gemäss BLKB-Initiative .....</b>  | <b>137</b> |
| <b>II.</b>  | <b>Rechtliche Beurteilung der Forderung .....</b>   | <b>137</b> |
| A.  | Hintergrund und Rahmenbedingungen der Abgeltung der Staatsgarantie.....   | 137        |
| 1.  | Staatsgarantie als Wesensmerkmal der Kantonalbank.....  | 137        |
| 2.  | Notwendigkeit der Abgeltung der Staatsgarantie .....  | 138        |
| 3.  | Höhe der Abgeltung.....   | 139        |
| 4.  | Zielkonflikte bei der Festlegung der Abgeltung.....   | 140        |
| 5.  | Modelle zur Abgeltung der Staatsgarantie für die Kantonalbanken.....  | 140        |
| B.  | Beurteilung der geforderten jährlichen minimalen Abgeltung von 1/25 des Geschäftserfolgs der BLKB.....  | 145        |
| 1.  | Geschäftserfolg als Bemessungsgrundlage für die Abgeltung nicht sinnvoll .....  | 145        |
| 2.  | Fehlende Obergrenze für Abgeltung problematisch .....   | 145        |

|                |  |            |
|----------------|--|------------|
| 3.             | Das gemäss Initiative beabsichtigte Abgeltungsmodell ist nicht transparent .....                   | 146        |
| 4.             | Die beabsichtigte Regelung ist nicht risikoorientiert und nicht marktkonform .....                 | 147        |
| 5.             | Negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Partizipationsscheine der BLKB .....               | 147        |
| C.             | Beurteilung der geforderten Vorschriften betreffend Gewinnausschüttung.....                        | 148        |
| D.             | Zwischenergebnis zu Forderung 6 der BLKB-Initiative.....   | 149        |
| <b>III.</b>    | <b>Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags .....</b> | <b>151</b> |
| A.             | Einführung eines risikoorientierten Abgeltungsmodells.....   | 151        |
| B.             | Beschränkung der Staatsgarantie .....  | 151        |
| <b>TEIL 3:</b> | <b>SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>  | <b>153</b> |

## TEIL 1: GRUNDLAGEN

### I. Auftrag

- 18 Die *Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Bern*, vertreten durch Herrn Regierungspräsident *Anton Lauber*, Vorsteher Finanz- und Kirchendirektion, und Herrn *Laurent Métraux*, Finanzverwalter, hat den Unterzeichneten mit schriftlichem Beratungsvertrag vom 4./6. August 2025 mit der vorliegenden Begutachtung beauftragt. Es geht darum, die Forderungen der am 21. November 2024 von einem Initiativkommittee unter dem Präsidium von *Peter Riebli* lancierten Initiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» im Rahmen eines *Rechtsgutachtens* im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht, insbesondere dem Banken- bzw. Finanzmarktaufsichtsrecht, den Bestimmungen anderer kantonaler Erlasse (insbesondere Gesetz über die Beteiligungen, PCGG BL) sowie den anerkannten Standards für ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Aufsicht (insbesondere «*Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*») einer rechtlichen Beurteilung zu unterziehen.
- 19 Soweit die Forderungen der BLKB als rechtlich problematisch beurteilt werden, ist aufzuzeigen, in welchen Punkten gewisse Anliegen der Initiative allenfalls aufgenommen und durch Anpassungen des Kantonalbankgesetzes auf andere Weise *im Rahmen eines Gegenvorschlages* umgesetzt werden könnten. In diesem Sinne sind im Einzelnen die folgenden Forderungen der Initiative zu beurteilen:

- (1) Recht des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle: «<sup>3</sup>Der Landrat oder der Regierungsrat können zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der Eidgenössischen Bankenkommision (recte: FINMA) anerkannten Revisionsstelle einleiten, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.» (§ 8 Abs. 3 E-KBG BL)
- (2) Wahl und Abberufung des Bankrates durch den Landrat auf Antrag des Regierungsrates: «<sup>2</sup>Auf Antrag des Regierungsrats wählt der Landrat die Mitglieder des Bankrats sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Bankrat selbst.<sup>3</sup> Bei begründeten Bedenken kann der Landrat die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen. [...] <sup>8</sup>Mitglieder des Bankrats können vom Landrat nach vorheriger Anhörung abberufen werden, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.» (§ 10 Abs. 2, 3 und 8 E-KBG BL)
- (3) Regionalbank mit geographischem Geschäftskreis in der Wirtschaftsregion Nordwestschweiz: «<sup>1</sup>Die Bank bietet die üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank an. Dies sind im Wesentlichen:

- a. Die Zurverfügungstellung von Krediten und Hypotheken an private wie auch gewerbliche Kunden in der Region;
- b. Die Zurverfügungstellung der üblichen Bankdienstleistungen für Private, KMUs, Landwirtschaftsbetriebe und der öffentlichen Hand in unserer Region;
- c. Die Schaffung von geeigneten Anlagemöglichkeiten für Kundenvermögen für Kunden unserer Region.

<sup>3</sup>Besonders zu berücksichtigen sind die Bedürfnisse der folgenden regionalen Kundengruppen:

- a. die öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften;
- b. die Arbeitnehmenden;
- c. die kleinen und mittleren Unternehmen;
- d. die Landwirtschaft,
- e. die privaten Haushalte.

<sup>4</sup>Die Bank kann Projekte unterstützen, die der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Kantons oder der Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums im Kanton dienen. [...] (§ 2 Abs. 1, 3 und 4 E-KBG BL)

«<sup>1</sup>Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz.» «<sup>2</sup>Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen höheren Risikoanforderungen und sind nur zulässig, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.» (§ 7 Abs. 1 und 2 E-KBG BL)

- (4) Vorgaben zum Agieren, Auftritt und zur Organisation der Bank: «<sup>5</sup>Die Bank agiert parteipolitisch unabhängig, handelt wertneutral und ist in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend. Bankrat und Geschäftsleitung treten in der Öffentlichkeit grundsätzlich dezent auf. (§ 2 Abs. 5 E-KBG BL)

<sup>6</sup>Die Bank strebt eine schlanke Organisation mit kostengünstigen Strukturen an, um ihren Kunden faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen anbieten zu können. Auch zielt sie darauf ab, bei ihren Kunden mit einfachen Prozessen für eine administrative Entlastung zu sorgen. (§ 2 Abs. 6 E-KBG BL)

- (5) Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung der Bank: «<sup>3</sup>Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats. <sup>4</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden. <sup>5</sup>Der Landrat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen. <sup>6</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater-

oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe. <sup>7</sup>Den Mitgliedern der Geschäftsleitung ist jegliche berufliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen verwehrt. Der Bankrat kann Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen.» (§ 13 Abs. 3-7 E-KBG BL).

(6) Abgeltung für die Staatsgarantie und Ausschüttung aus dem Geschäftserfolg: «<sup>2</sup> Die Bank leistet dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie. <sup>3</sup>Die Entschädigung für die Staatsgarantie beträgt mindestens 1/25 vom Geschäftserfolg, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde. <sup>4</sup>Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg wird mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikationskapital verwendet.» (§ 4 Abs. 3 und 4 E-KBG BL, Aufhebung § 16 KBG BL)

- 20 Der Auftrag beinhaltet die Erstellung eines *Rechtsgutachtens*, welches eine juristische Analyse und Beurteilung zum Gegenstand hat und die einschlägigen Materialien, Literatur und Praxis berücksichtigt, im Wesentlichen jedoch die persönliche Meinung des Gutachters aufgrund seiner kombinierten Erfahrung im juristischen und wirtschaftlichen Bereich darlegt. Die Begutachtung fokussiert dabei jeweils auf die rechtlichen Aspekte; insbesondere die Forderung 3 (Regionalbank) und Forderung 5 (Vergütung Management) sollen absprachegemäss nur unter rechtlichen Gesichtspunkten beurteilt werden und nicht auch betriebswirtschaftliche, politische oder andere ausserrechtliche Aspekte einbeziehen.
- 21 Der Unterzeichnete hat aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen (vgl. nachstehend Abschnitt II.) den Entwurf des Rechtsgutachtens den Auftraggeberinnen innert vereinbarter Frist am 26. September 2025 zur Durchsicht und Überprüfung der Darstellung des Sachverhaltes und der Vollständigkeit der relevanten Unterlagen zugestellt. Das unterzeichnete Rechtsgutachten wurde absprachegemäss am 16. März 2026 abgeliefert.

## II. Unterlagen

- 22 Das vorliegende Rechtsgutachten stützt sich auf die folgenden, von der Auftraggeberin zur Verfügung gestellten Unterlagen:
1. Formuliertes Gesetzesinitiative betreffend Teilrevision des Kantonalbankgesetzes vom [...]
  2. Verfügung der Landeskantlei zur Vorprüfung der formulierten Gesetzesinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» vom 18. November 2024
  3. Synopse Kantonalbankgesetz der Initianten (sine dato)
  4. Entwurf Synopse Kantonalbankgesetz mit Entwurf Gegenvorschlag aus BLKB und FKD vom 4. Juli 2025
  5. Gutachten Wenger Plattner betreffend rechtliche Beurteilung der Volksinitiative «BLKB – Die Bank fürs Baselbiet» vom 11. April 2025
  6. Rechtliches Memorandum böckli bühler partner zur Frage einer allfälligen offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» vom 7. August 2025
  7. Rechtsgutachten böckli bühler partner betreffend Haftungsrisiken, Informationsrechte und Einflussmöglichkeiten des Kantons Basel-Landschaft in Bezug auf dessen Beteiligung an der BLKB und deren Tochtergesellschaften, namentlich der radicant AG vom 9. Mai 2022

### III. Sachverhalt

- 23 Mitte November 2024 hat ein achtköpfiges Initiativkommittee unter dem Präsidium von *Peter Riebli*, Bünten 17, 4446 Buckten, die Volksinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet» betreffend die Teilrevision des Kantonalbankgesetzes (nachfolgend «BLKB-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.<sup>3</sup>
- 24 Die Gutachter Dr. TOBIAS MEILI und Prof. Dr. FELIX UHLMANN, Wenger Plattner, sind mit Rechtsgutachten vom 11. April 2025, sowie der Unterzeichnete mit Rechtlichem Memorandum vom 7. August 2025 übereinstimmend zum Schluss gelangt, dass die BLKB-Initiative an diversen Stellen zwar unklar, lückenhaft und interpretationsbedürftig, jedoch im Sinne der Anforderungen der einschlägigen Rechtsprechung *nicht offensichtlich rechtswidrig* und somit gültig ist.
- 25 Die Initianten haben inzwischen die Unterschriftensammlung eingeleitet und die Initiative am 14. August 2025 mit 1'800 Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht.
- 26 Die Initiative, welche als formulierte Gesetzesinitiative im Sinne von § 64 Abs. 1 GpR eingereicht worden ist, hat den folgenden Wortlaut:

---

<sup>3</sup> PL-BL30-0000000038; KBABBL 21.11.2024.

# Formulierte Gesetzesinitiative betreffend Teilrevision des Kantonalbankgesetzes

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 das folgende, formulierte Begehren:

Das Kantonalbankgesetz vom 24. Juni 2004 [SGS 371; Stand 1. Januar 2018] wird wie folgt geändert:

## § 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)

- <sup>1</sup> Die Bank bietet die üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank an. Dies sind im Wesentlichen:
  - a. (neu) die Zurverfügungstellung von Krediten und Hypotheken an private wie auch gewerbliche Kunden in der Region;
  - b. (neu) die Zurverfügungstellung der üblichen Bankdienstleistungen für Private, KMUs, Landwirtschaftsbetriebe und der öffentlichen Hand in unserer Region;
  - c. (neu) die Schaffung von geeigneten Anlagemöglichkeiten für Kundenvermögen für Kunden unserer Region.
- <sup>3</sup> Besonders zu berücksichtigen sind die Bedürfnisse der folgenden regionalen Kundengruppen:
  - a. die öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften;
  - b. die Arbeitnehmenden;
  - c. die kleinen und mittleren Unternehmen;
  - d. die Landwirtschaft;
  - e. die privaten Haushalte.
- <sup>4</sup> Die Bank kann Projekte unterstützen, die der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Kantons oder der Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums im Kanton dienen.
- <sup>5</sup> Die Bank agiert parteipolitisch unabhängig, handelt wertneutral und ist in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend. Bankrat und Geschäftsleitung treten in der Öffentlichkeit grundsätzlich dezent auf.
- <sup>6</sup> Die Bank strebt eine schlanke Organisation mit kostengünstigen Strukturen an, um ihren Kunden faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen anbieten zu können. Auch zielt sie darauf ab, bei ihren Kunden mit einfachen Prozessen für eine administrative Entlastung zu sorgen.

## § 4 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

- <sup>2</sup> Die Bank leistet dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie.
- <sup>3</sup> Die Entschädigung für die Staatsgarantie beträgt mindestens 1/25 vom Geschäftserfolg, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde.
- <sup>4</sup> Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg wird mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital verwendet.

## § 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

- <sup>1</sup> Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz.
- <sup>2</sup> Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen höheren Risikoanforderungen und sind nur zulässig, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.

## § 8 Abs. 3 (totalrevidiert)

- <sup>3</sup> Der Landrat oder der Regierungsrat können zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der Eidgenössischen Bankenkommission anerkannten Revisionsstelle einleiten, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.

## § 10 (totalrevidiert)

### Bankrat

- <sup>1</sup> Der Bankrat besteht aus 7 bis 9 Mitgliedern, darin eingeschlossen die Bankratspräsidentin oder der Bankratspräsident.
- <sup>2</sup> Auf Antrag des Regierungsrats wählt der Landrat die Mitglieder des Bankrats sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Bankrat selbst.
- <sup>3</sup> Bei begründeten Bedenken kann der Landrat die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen.
- <sup>4</sup> Die Mitglieder des Bankrats sollen wirtschaftliche Zusammenhänge kennen, unternehmerisch denken und über allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts und andere für die Bank wichtige Kompetenzen verfügen.
- <sup>5</sup> Die Bankratspräsidentin oder der Bankratspräsident ist durch eine eigene, langjährige operative Tätigkeit mit dem Bankgeschäft vertraut.
- <sup>6</sup> Die Mehrheit der Mitglieder des Bankrats hat ihren Wohnsitz im Kanton.
- <sup>7</sup> Mitglieder des Bankrats dürfen kein politisches Amt ausüben, und sie dürfen nicht als Angestellte, Beauftragte oder Organe eines mit der Bank in ihrem Kerngeschäft und in ihrem Hauptgeschäftskreis konkurrierenden Unternehmens tätig sein.
- <sup>8</sup> Mitglieder des Bankrats können vom Landrat nach vorheriger Anhörung abberufen werden, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.

## § 13 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu), Abs. 7 (neu)

- <sup>3</sup> Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats.
- <sup>4</sup> Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden.
- <sup>5</sup> Der Landrat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen.
- <sup>6</sup> Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe.
- <sup>7</sup> Den Mitgliedern der Geschäftsleitung ist jegliche berufliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen verwehrt. Der Bankrat kann Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen.

## § 16 Reingewinn (aufgehoben)

Datum der Publikation im Amtsblatt: 21. November 2024

## IV. Literaturübersicht

ABEGG PHILIPP et al., Schweizerisches Bankenrecht, 4. A. Zürich 2019

ABEGGLEN SANDRO, Kommentierung von Art. 21 FIDLEG, in: Rashid Bahar/Rolf Watter (Hrsg.), Basler Kommentar zum Finanzdienstleistungsgesetz / Finanzinstitutsgesetz, Basel 2023

ARPAGAU RETO/STADLER RALPH/WERLEN THOMAS, Das Schweizerische Bankgeschäft, 8. A. Zürich 2021

BÄRTSCHI HARALD/STOHWASSER STEPHANIE, in: Harald Bärtschi (Hrsg.), Finanzmarktrecht, Systematische Einführung mit Übungsfragen und Lösungen, 5. A. Zürich 2025

BAUEN MARC/ROUILLER NICOLAS, Schweizer Bankkundengeschäft, Zürich 2010

BERTSCHINGER URS, Proxy Advisors – Fluch oder Segen in der Corporate Governance?, SZW 2015, 461 ff.

BLAIR MARGRET M., Ownership and Control – Rethinking Corporate Governance for the Twenty-First Century, in: Thomas Clarke (Hrsg.), Theories of Corporate Governance, New York 2005, 174 ff.

BLANC OLIVIER/ZIHLER FLORIAN, Die neuen aktienrechtlichen Vergütungsregeln gemäss dem Entwurf vom 5. Dezember 2008, Die grosse Aktienrechtsrevision als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei», GesKR 2009, 66 ff.

BÖCKLI PETER, Die unentziehbaren Kernkompetenzen Kernkompetenzen des Verwaltungsrates, Zürich 1994

– Corporate Governance: Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbständigen Staatsanstalten, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich 2007, 1141 ff.

– Ad hoc-Publizität und Insiderstrafnorm: Nach- und Feinschliff für das Informationsrecht des Kapitalmarktes, in: Christoph B. Bühler (Hrsg.), Informationspflichten des Unternehmens im Gesellschafts- und Börsenrecht, Bern 2003, 87 ff.

– Proxy Advisors: Risikolose Stimmenmacht mit Checklisten, SZW 2015, 209 ff.

– Schweizer Aktienrecht, 5. A. Zürich 2022

BÖCKLI PETER/BÜHLER CHRISTOPH B., Vorabinformationen an Grossaktionäre: Möglichkeiten und Grenzen nach Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, SZW 2005, 101 ff.

– Rechtliche Grenzen einer Selbstbehinderung der Aktiengesellschaft durch ihre Statuten, in: Nedim Peter Vogt et al. (Hrsg.), Unternehmen – Transaktion – Recht, Liber Amicorum für Rolf Watter zum 50. Geburtstag, Zürich 2008, 37 ff.

- Der Staat als faktisches Organ einer von ihm beherrschten privaten Aktiengesellschaft, in: Philippin/Gilliéron/Vulliemin/Michel (Hrsg.), *Mélanges en l’honneur de François Dessement*, Lausanne 2009, 17 ff.

BÜHLER CHRISTOPH B., Eigenheiten der Corporate Governance von Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, *SJZ* 107 (2011) 513 ff.

- Kommentierung der Art. 707-726 OR (Verwaltungsrat), in: Lukas Handschin (Hrsg.), *Zürcher Kommentar, Obligationenrecht, Die Aktiengesellschaft*, 3. A. Zürich 2018, 421 ff.
- Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, Regelungsanliegen und -instrumente, in: Kalss/Fleischer/Vogt (Hrsg.), *Der Staat als Aktionär, Neuntes deutsch-österreichisch-schweizerisches Symposium Wien*, Tübingen 2019, 196 ff.
- Public Corporate Governance: Wie der Bund seine ausgegliederten Unternehmen steuert, in: Peter Jung et al. (Hrsg.), *Theorie und Praxis des Unternehmensrechts, Festschrift zu Ehren von Lukas Handschin*, Zürich 2020, 75 ff.
- Kantonalbanken im Spannungsfeld von Political Governance und Corporate Governance, *SZW* 2022, 531 ff.
- Neuausrichtung des «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance» auf den Wandel der Zeit, *SZW* 2023, 548 ff.
- Bonus als Risiko – Zur Regulierung der variablen Vergütungen von Bankorganen, *SZW* 96 (2024) 30 ff.
- «Risk Governance» der Banken im Wandel: Neue Herausforderungen und neue Modelle, *SZW* 97 (2025) 4 ff.

DRUEY JEAN-NICOLAS, Die Information des Outsiders in der Aktiengesellschaft, in: *Symposium für Rolf Bär*, Bern 1993, 69 ff.

EMMENEGGER SUSAN/KURZBEIN REGULA, Finanzmarktkrise und neue Corporate Governance von Banken, *GesKR* 2010, 462 ff.

FAHRLÄNDER LUKAS, Kommentierung von Art. 21 FIDLEG, in: Rolf Sethe et al. (Hrsg.), *Kommentar zum Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG*, Zürich 2021

FAVRE OLIVIER, Kommentierung von Art. 10a BankG, in: Dieter Zobl et al. (Hrsg.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen*, Dieter Zobl et al. (Hrsg.), Stand: 23. Nachlieferung, Zürich 2015

FEUZ ROLAND, *Materielle Gesetzesbegriffe*, Diss. Bern 2002

FORSTMOSER PETER/MEIER-HAYOZ ARTHUR/NOBEL PETER, *Schweizerisches Aktienrecht*, Bern 1996

FREUDIGER PATRICK, *Anstalt oder Aktiengesellschaft?, Zur Bedeutung der Rechtsform bei Ausgliederungen*, Diss. Bern 2016

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 11. A. Zürich 2024

- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A. Zürich 2020
- HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, 6. A. Zürich 2020
- HAMMER THOMAS, Aufgabenwandel bei öffentlich-rechtlichen Unternehmungen, dargestellt am Beispiel der Kantonalbanken, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festgabe Alfred Rötheli, Solothurn 1990, 417 ff.
- HETTICH PETER, Kommentierung von Art. 98 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A. Zürich 2023
- HUMBERT DENIS G., Der gerechte Lohn, eine arbeitsrechtliche Einordnung (Schranken der Lohnfestsetzungsfreiheit), Anwaltsrevue 2022, 407 ff.
- JAAG TOBIAS, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Tobias Jaag (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, 23 ff.
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, 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, Zürich 2004, 87 ff.
- JENTSCH VALENTIN, Die Rolle der FINMA bei Vergütungen in Banken und Versicherungen, SZW (2021) 556 ff.;
- KAUFMANN CHRISTINE/UTZ FLORIAN, Kommentierung zu Art. 98 und 99 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015
- KLEINER BEAT/SCHWOB RENATE, Kommentierung von Art. 3a BankG, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Dieter Zobl et al. (Hrsg.), Stand: 23. Nachlieferung, Zürich 2015
- KOCH FABIAN, Fünf Thesen zur Ausgestaltung der Public Corporate Governance von Kantonalbanken zur Risikoverminderung der Kantone, SZW 2014, 402 ff.
- KUNZ PETER V., Finanzmarktregulierung, Basel 2016
- Heikle Garantien für Kantonalbanken, Die Volkswirtschaft (2018) 19 ff.
- LAMBERT CLAUDE/MÜLLER ANDREAS, Kommentierung von Art. 12 VegüV, in: David Oser/Andreas Müller (Hrsg.), Praxiskommentar zur Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, 2. A. Zürich 2018
- LENGWILER CHRISTOPH/KILCHOER CYRILL, Kantonalbanken und die Staatsgarantie, in: Jans/Lengwiler/Passardi (Hrsg.), Krisenfeste Schweizer Banken? Die Regulierung von Eigenmitteln, Liquidität und «Too Big To Fail», Zürich 2018, 559 ff.
- LEU DANIEL, Variable Vergütungen für Manager und Verwaltungsräte, Diss. Zürich 2005

- LIENHARD ANDREAS, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002, 1163 ff.
- Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2008/3, 5 ff.
  - Grundlagen der Public Corporate Governance, in: SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Bern 2009, 43 ff.
- LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017
- MARGIOTTA ADRIANO, Das Bankgeheimnis – Rechtliche Schranke eines bankkonzerninternen Informationsflusses?, Diss. Zürich 2002
- MARTI MARIO, Corporate Governance in öffentlich beherrschten Unternehmen, Jusletter vom 13. Mai 2002, 1 ff.
- MÜLLER GEORG/VOGEL STEFAN, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben, ZBl 2010, 649 ff.
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX/HÖFLER STEFAN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. A. Zürich 2024
- NOBEL PETER, Wolken über dem Begriff der Staatsgarantie, ST 70 (1996) 229 ff.
- Notwendigkeit einer Bonusregelung?, SZW (2009) 448 ff.
  - Schweizerisches Finanzmarktrecht, 4. A. Bern 2019
- OSER DAVID/MÜLLER ANDREAS, Kommentierung von Art. 21 VegüV, in: David Oser/Andreas Müller (Hrsg.), Praxiskommentar zur Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, 2. A. Zürich 2018
- PEYER PATRICK/SCHAUB ROLAND, Umsetzung des FINMA-Rundschreibens «Vergütungssysteme» bei Banken, SJZ (2011) 149 ff.
- PIAZZA DANIEL, Eignerstrategien und deren Umsetzung bei den Kantonalbanken, Master-Arbeit, Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Banken und Finanzen, Prof. Dr. Beat Bermet, vom 13. März 2006
- «Risikogerechte» Abgeltung der Staatsgarantie?, SEM Special, 2010, 40 f.
  - Dimensionen zur Positionierung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken zwischen Politik und Ökonomie, St. Gallen 2012
- POLEDNA TOMAS, Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002
- PÖSCHEL INES, Kommentierung von Art. 21 VegüV, in: Watter/Vogt (Hrsg.), Basler Kommentar zur Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV), Basel 2015

- Kommentierung von Art. 735c OR, in: in: Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), Basler Kommentar zum Obligationenrecht II, Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), 6. A. Basel 2024
- RICHTER THOMAS/ZIEGLER SUZANNE, Hypothekarmarktregulierung: Gestern, heute und morgen, SREJ 2022, 60 ff.
- SÄGESSER THOMAS, Oberaufsicht der Bundesversammlung, SJZ (2013) 125 ff.
- SCHILTKNECHT RETO, Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken, GesKR 2024, 355
- SCHWITTER GAUDENZ, Die Privatisierung von Kantonalbanken, Diss. Freiburg 2000
- SETHE ROLF, Anlegerschutz im Recht der Vermögensverwaltung, Habil. Köln 2005
- STÖCKLI ANDREAS, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012
- STRASSER OTHMAR, Kommentierung von Art. 3a BankG, in: Basler Kommentar zum Bankengesetz, Watter/Vogt/Bauer/Winzeler (Hrsg.), 2. A. Basel 2013
- THURNHERR DANIELA/FUHRIMANN FLORIAN, Public Corporate Governance, BJM 2016, 65 ff.
- VOGEL STEFAN, Der Staat als Marktteilnehmer, Voraussetzungen der Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit des Gemeinwesens in Konkurrenz zu Privaten, Diss. Zürich 2000
- Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten. Grundprobleme der Verwaltungsorganisation – Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Habil. Zürich 2008
- VÖGELI ANDREAS, Staatsgarantie und Leistungsauftrag bei Kantonalbanken, Zürich 2009
- VON DER CRONE HANS CASPAR, Bericht zu einer Teilrevision des Aktienrechts, Teil 3: Corporate Governance / Unternehmenssanierung vom 28. September 2010
- Aktienrecht, 2. A. Bern 2020
- WATTER ROLF/RAMPINI CORRADO, Kommentierung von Art. 728 OR, in: Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), Basler Kommentar zum Obligationenrecht II, Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), 6. A. Basel 2024
- WATTER ROLF/ROTH PELLANDA KATJA, Kommentierung von Art. 716a OR, in: Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), Basler Kommentar zum Obligationenrecht II, Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), 6. A. Basel 2024
- WEBER ROLF H., Insider v. Outsider in Corporate Governance, in: Forstmoser/von der Crone/Weber/Zobl (Hrsg.), Corporate Governance, Symposium zum 80. Geburtstag von Arthur Meier-Hayoz, Zürich 2002, 81 ff.
- WERLEN THOMAS/SCHNYDRIG ANDRIN, Festlegung der Entschädigungen der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder durch die Generalversammlung – eine Verbesserung der Corporate Governance?, SZW 79 (2007) 101 ff.

WINZELER CHRISTOPH, Kommentierung von Art. 3 BankG, in: Basler Kommentar zum Bankengesetz, Watter/Vogt/Bauer/Winzeler (Hrsg.), 2. A. Basel 2013

ZOBL DIETER, Kommentierung von Art. 3a BankG, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Dieter Zobl et al. (Hrsg.), Stand: 23. Nachlieferung, Zürich 2015

ZUBERBÜHLER DANIEL, Die Kantonalbanken im Bankengesetz, in: Verband Schweizerischer Kantonalbanken (Hrsg.), Verband Schweizerischer Kantonalbanken 1907-2007, Basel 2007, 159 ff.

ZULAUF URS, Automatischer Informationsaustausch: das Ende des steuerlichen Bankgeheimnisses?, SZW 2018, 667 ff.

## V. Materialien

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Erläuternder Bericht zum Vorentwurf zur Verordnung gegen die Abzockerei (VgdA) vom 14. Juni 2013

BUNDESRAT, Botschaft über die Revision des Bankgesetzes vom 13. Mai 1970, BBl 1970 I 1144 ff.

- Botschaft über die Revision des Aktienrechts vom 23. Februar 1983, BBl 1983 II 745 ff.
- Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006
- Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl 2009, 2659 ff.
- Botschaft zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG) vom 4. November 2015, BBl 2015, 8901 ff.
- Stellungnahme zum Bericht der SPK NR zur parlamentarischen Initiative «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen» vom 21. Oktober 2020, BBl 2020 8611 ff.
- Bericht zur Bankenstabilität einschliesslich Evaluation gemäss Artikel 52 des Bankengesetzes vom 10. April 2024, BBl 2024, 1023 ff., Sonderdruck Botschaft
- Eckwerte zur Änderung des Bankengesetzes vom 6. Juni 2025

EIDGENÖSSISCHE BANKENKOMMISSION EBK, Bulletin 1983

- Bulletin 1993 (1993A)
- Jahresbericht 1993 (zit. 1993B)
- Jahresbericht 1995
- Jahresbericht 2000

EIDGENÖSSISCHE FINANZMARKTAUFSICHT FINMA, Rundschreiben 2010/1 «Vergütungssysteme – Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten» vom 21. Oktober 2009 (zit. 2009A)

- Rundschreiben «Vergütungssysteme», Kernpunkte, vom 11. November 2009 (zit. 2009B)
- Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken» vom 22. September 2016
- Rundschreiben 2020/1 «Rechnungslegung – Banken» vom 31. Oktober 2019

EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, September 2024

FINANZKOMMISSION BASEL-LANDSCHAFT, Bericht an den Landrat zur Vorlage 1998-243 betreffend Teilrevision des Kantonalbankgesetzes vom 21. Januar 1999

FINMA, siehe EIDGENÖSSISCHE FINANZMARKTAUFSICHT

INITIATIVKOMITEE «GEGEN DIE ABZOCKEREI», Eidgenössische Volksinitiative «gegen die Abzockerei», Erläuterungen zum Initiativtext vom Januar 2010

KANTONS RAT LUZERN (LU), Protokoll der Sitzung vom 7. Mai 2024 betreffend M 48 Motion Kurmann Michael und Mit. über einen Lohndeckel für die Mitglieder der Geschäftsleitung einer Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons Luzern / Finanzdepartement

KARTELLKOMMISSION, Stellung der Kantonalbanken im Bankgewerbe, VKKP 1995/3, 1 ff.

LANDRAT BASEL-LANDSCHAFT (BL), Beschluss vom 8. Juni 2023 betreffend Maximallohn BLKB Geschäftsleitung; 2023/225; Protokoll

LANDRAT URI (UR), Protokoll der Sitzung vom 13. November 2024

LENGWILER CHRISTOPH/AMREIN SIMON, Markt für Immobilienfinanzierungen in der Schweiz, Ein Auszug aus der IFZ Retail Banking Studie 2020

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (NZZ), Nr. 243 vom 19. Oktober 2007, 25: Wie Kantonalbanken geführt werden sollten, Empfehlungen des Branchenverbandes zur Corporate Governance

OECD, Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen 2024, Paris 2024

PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSION, Die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise, Bericht vom 17. Dezember 2024, BBl 2025, 515 ff., Sonderdruck Botschaft

REGIERUNGSRAT AARGAU (AG), Botschaft betreffend Änderung der Rechtsform der Aargauischen Kantonalbank vom 14. Januar 2004, 01.14 (01.257)

– Botschaft betreffend Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank (AKBG) vom 16. August 2006 (06.150)

– Kommentar zu den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18. September 2013

– Botschaft an den Grossen Rat betreffend Gesetz über die Aargauische Kantonalbank (AKBG); Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten); Änderung, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, vom 20. August 2014 (14.163)

REGIERUNGSRAT BASEL-LANDSCHAFT (BL), Vorlage an den Landrat betreffend Gesamtrevision des Gesetzes über die Basellandschaftliche Kantonalbank vom 23. September 2003

– Vorlage an den Landrat betreffend Gesetz über die Beteiligungen [Public Corporate Governance] (PCGG) vom 28. Juni 2016 (zit. 2016A)

– Vorlage an den Landrat betreffend Änderung des Kantonalbankgesetzes vom 28. Juni 2016 (zit. 2016B)

- Bericht zum Postulat 2019/708 von Andreas Dürr «Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die BLKB» vom 18. Mai 2021
- Stellungnahme zur Motion 2023/225 von Marco Agostini «Maximallohn BLKB Geschäftsleitung» vom 30. Mai 2023
- Beteiligungsbericht 2024 vom 17. September 2024
- Eigentümerstrategie: Basellandschaftliche Kantonalbank (BLKB), verabschiedet mit Beschluss Nr. 2025-423 vom 25. März 2025
- Beantwortung der Interpellation 2024/751 von Stefan Degen «‘Angriff’ auf die BLKB?» vom 25. Februar 2025

REGIERUNGSRAT BASEL-STADT (BS), Ratschlag betreffend Totalrevision des Gesetzes über die Basler Kantonalbank vom 30. Juni 1994, vom 26. September 2013, Geschäftsnummer 13.0287

- Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien, Achte überarbeitete Version, Stand: 13. August 2024

REGIERUNGSRAT LUZERN (LU), Botschaft an den Grossen Rat zum Rechtsformwechsel und zur Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank vom 14. Dezember 1999, B 33

REGIERUNGSRAT SCHWYZ (SZ), Beschluss Nr. 380/2024 vom 21. Mai 2024, Beantwortung der Motion M 8/24: Limitierung der Vergütung (Entschädigung fix und variabel) der Geschäftsleitung der Schwyzer Kantonalbank

REGIERUNGSRAT ST. GALLEN (SG), Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance, VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Botschaft und Entwürfe vom 18. Oktober 2011

REGIERUNGSRAT ZÜRICH (ZH), Bericht über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES NATIONALRATES (SPK NR), Bericht zur parlamentarischen Initiative «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen» vom 14. August 2020

## **VI. Einschränkungen**

- 27 Das vorliegende Gutachten konzentriert sich auf die gestellten Gutachterfragen und basiert auf dem hiervor dargelegten Sachverhalt. Es ist nicht zulässig, die hier angestellten Überlegungen und die daraus abgeleiteten Folgerungen ohne Weiteres auf andere Fälle zu übertragen und als Grundlage für Entscheidungen zu dem Unterzeichneten nicht vorgelegten Sachverhalten zu verwenden.
- 28 Die Arbeit ist keine umfassende Abhandlung zu sämtlichen Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit der aufgeworfenen Problematik stellen, sondern bezieht sich ausschliesslich auf die spezifischen Gutachterfragen gemäss Abschnitt I.
- 29 Der Auftrag geht nicht dahin, eine umfassende Literatur- und Rechtsprechungsübersicht zu bieten, vielmehr wünscht die Auftraggeberin, dass der Gutachter seine persönliche Meinung aufgrund seiner kombinierten Erfahrung im juristischen und wirtschaftlichen Bereich darlegt. Auch sorgfältige Abklärungen können indes keinerlei Gewähr dafür bieten, dass mit der Angelegenheit befasste Behörden oder Gerichte zu denselben Schlüssen gelangen.
- 30 Soweit im vorliegenden Gutachten für bestimmte Personen in Zusammenhang mit Funktionsbezeichnungen oder der Besetzung einer Funktion nur die männliche Form (und nicht auch ausdrücklich die weibliche Form) verwendet wird, ist immer auch die Alternative der weiblichen Form gemeint.

## **VII. Urheberrechte**

- 31 Das Urheberrecht an diesem Text verbleibt beim Unterzeichneten. Das betrifft namentlich das Recht auf Anerkennung der Urheberschaft gemäss Art. 9 URG; das Recht, als Urheber des Gutachtens genannt zu werden; das Recht auf erste Veröffentlichung der vom konkreten Fall losgelösten rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse im Rahmen eines Fachbeitrages sowie das Recht auf Schutz der Werkintegrität gemäss Art. 11 URG. Die Vervielfältigung sowie die Weitergabe dieses Textes (bzw. von Kopien des Textes) ausserhalb des Adressatenkreises dieses Gutachtens (Vertreter der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft) ohne Zustimmung des Verfassers sind unzulässig.

## VIII. Über den Gutachter

- 32 Der Unterzeichnete ist als Wirtschaftsanwalt und Senior Partner bei *böckli bühler partner* in den Spezialgebieten des Aktien-, Kapitalmarkt- und Finanzmarktrechts sowie der Corporate Governance tätig. Sein Schwerpunkt liegt auf der Beratung von Unternehmen in Fragen der Corporate Governance, Führungsorganisation und Compliance mit den aktien-, kapitalmarkt- und finanzmarktrechtlichen Regulierungen. Darüber hinaus ist er als Gutachter und Schiedsrichter in den vorerwähnten Rechtsbereichen tätig.
- 33 Er ist anerkannter Emittentenvertreter und Mitglied der unabhängigen Beschwerdeinstanz der Schweizer Börse *SIX Swiss Exchange*. Er ist zudem Präsident, Vizepräsident und Mitglied in verschiedenen Verwaltungsräten, Verwaltungsratsausschüssen und Stiftungsräten.
- 34 Der Unterzeichnete hat im Jahr 1999 promoviert und das Anwaltspatent erworben. Nach einem berufsbegleitenden praxisbezogenen LL.M.-Programm im Internationalen Wirtschaftsrecht mit Spezialgebiet Finanzmarktrecht am Europainstitut der Universität Zürich war er von 2002 bis 2003 als Foreign Associate bei der amerikanischen Law Firm *Sullivan & Cromwell LLP* in New York tätig.
- 35 Seine Habilitationsarbeit hat er im Jahr 2009 zum Thema «*Regulierung im Bereich der Corporate Governance*» verfasst; er dozierte fortan an den Universitäten Zürich und Basel. Seit 2016 ist er *Titularprofessor für schweizerisches und internationales Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich*, wo er u.a. seit 16 Jahren auf Stufe Master die Vorlesung Bankrecht hält und seit sieben Jahren die *Fachtagung «Quo Vadis Finanzplatz Schweiz?»* zu aktuellen Themen im Finanzmarktrecht co-leitet. Als Mitglied im Kollegium des *Center for Financial Market Regulation der Universität Zürich* trägt er zur wissenschaftlichen Erforschung und Weiterentwicklung der Regulierungskonzepte und –ansätze unter Berücksichtigung der internationalen Regelwerke bei. Er ist zudem Referent und Autor verschiedener Fachpublikationen im Bereich des Aktien- und Finanzmarktrechts, u.a. des Zürcher Kommentars zum Aktienrecht, wo er die Bestimmungen zum Verwaltungsrat kommentiert hat, und *Mitglied des Herausgeberkollegiums der Schweizerischen Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht (SZW)*. In dieser Funktion ist er jeweils auch Co-Leiter und Referent an der wiederkehrenden *SZW-Fachtagung zum Aktienrecht*.

## TEIL 2: RECHTLICHE ÜBERLEGUNGEN

### Allgemeiner Teil: Geltende rechtliche Rahmenbedingungen für die BLKB

#### I. Verfassungsmässiger und gesetzlicher Rechtsrahmen der BLKB

##### A. Rechtliche Stellung der BLKB gemäss Bundesverfassung

- 36 Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) ermächtigt und verpflichtet den Bund, Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen zu erlassen. Die Bundesverfassung verlangt in genanntem Artikel, dass der Bund dabei der *besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken* Rechnung trägt. Damit bringt der Verfassungsgeber einerseits zum Ausdruck, dass die Kantone befugt sind, Kantonalbanken zu führen. Das ist an sich keine Selbstverständlichkeit, da in einem System der Privatwirtschaft unternehmerische Tätigkeiten des Staates grundsätzlich kritisch zu beurteilen sind.<sup>4</sup>
- 37 Andererseits ist in dieser Aufforderung des Verfassungsgebers auch eine *beschränkte Kompetenz* enthalten, zu Gunsten der Kantonalbanken vom *Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen*.<sup>5</sup> Dies allerdings nur insoweit, als eine *Sonderbehandlung notwendig* ist, indem etwa der Kantonalbank durch den kantonalen Gesetzgeber ein konkreter Leistungsauftrag erteilt wird, der sie verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen oder Konditionen zu gewährleisten. Soweit die Kantonalbanken frei am Markt auftreten können, erfüllen sie keine besonderen Aufgaben und verfügen auch über keine besondere Stellung. Entsprechend dürfen sie in diesen Bereichen auch nicht besonders behandelt werden. Dies würde nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu einer unzulässigen, durch Art. 98 Abs. 1 BV nicht mehr gedeckten, Wettbewerbsverzerrung führen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. STEFAN VOGEL (2000) 107 ff.; PETER V. KUNZ (2018) 19; PETER HETTICH (2023) Art. 98 BV N. 24; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 532.

<sup>5</sup> Im Sinne von Art. 94 Abs. 4 BV. Vgl. PETER V. KUNZ (2018) 19; KAUFMANN/UTZ, BSK (2015) Art. 98 N. 15; vgl. dazu auch BGE 138 I 378 E. 6.2.2.

<sup>6</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.254/2000 vom 2. April 2001, E. 3; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 532 f.

## B. Bundesgesetzliche Vorgaben für die BLKB

### 1. Begriff der Kantonalbank gemäss Art. 3a Bankengesetz

38 Gestützt auf Art. 98 Abs. 1 BV hat der Bundesgesetzgeber die Bestimmung in Art. 3a BankG erlassen, der die Kantonalbanken wie folgt definiert:<sup>7</sup>

«Als Kantonalbank gilt eine Bank, die **aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft** errichtet ist. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von **mehr als einem Drittel des Kapitals** halten und über **mehr als einem Drittel der Stimmen** verfügen. Er **kann** für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise **Haftung übernehmen**.»

39 Mit der Revision von Art. 3a BankG, welcher am 1. Oktober 1999 in Kraft trat, wurde die vollumfängliche *Staatsgarantie als notwendiges Merkmal einer Kantonalbank aufgehoben*. Die Staatsgarantie muss somit nicht mehr gewährt werden. Soweit sie *auf fakultativer Basis* dennoch weiterhin gewährt wird, sollte ein Leistungsauftrag vorliegen und/oder eine möglichst marktmässig Abgeltung verlangt werden.<sup>8</sup>

40 Damit bestehen seitens des Bundesgesetzgebers nur noch *drei zwingende Vorgaben* für die Konstituierung einer Kantonalbank:<sup>9</sup>

- (i) Die Kantonalbank muss *aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses* errichtet werden, wobei den Kantonen die Wahl zwischen öffentlichem Recht, kantonalem Privat- oder Bundesprivatrecht offenbleibt.
- (ii) Der Bund schränkt sodann die *Rechtsformfreiheit* der Kantonalbanken ein, indem diese entweder als *öffentlich-rechtliche Anstalt* oder aber als *Aktiengesellschaft* errichtet sein muss. Als letztere gelten nebst der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR auch die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 OR sowie die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 763 OR.
- (iii) Ausserdem muss der Kanton an der Bank eine *qualifizierte Beteiligung* von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einem Drittel der Stimmen verfügen.

41 Im Übrigen sind die Kantonalbanken jedoch in ihrer *Organisationsautonomie* – unter Vorbehalt der für alle Finanzinstitute geltenden finanzmarktrechtlichen Regulierungen – aufgrund ihrer besonderen Stellung durch die bundesrechtlichen Vorschriften nicht eingeschränkt. Weitere gesetzliche Vorgaben zur Organisation bestehen einzig auf kantonaler Ebene.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Hervorhebungen beigefügt; vgl. zum Begriff der Kantonalbank auch RETO SCHILTKNECHT (2024) 356.

<sup>8</sup> DIETER ZOBL (2015) Art. 3a N 49 ff.; PETER V. KUNZ (2016) 138 f.; PETER NOBEL (2019) § 7 N 226.

<sup>9</sup> CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 533.

<sup>10</sup> Vgl. dazu PETER NOBEL (2019) § 7 N 223; ANDREAS VÖGELI (2009) 26 ff.

42 Ausserdem bildet der Leistungsauftrag von Bundesrechts wegen bewusst kein konstitutives Begriffsmerkmal für eine Kantonalbank. Den Kantonen ist es vielmehr freigestellt, ihrer Kantonalbank einen Leistungsauftrag zu erteilen oder aber darauf zu verzichten. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Revision des Bankengesetzes diesbezüglich fest, dass es sich einerseits als sehr schwierig erweisen würde, den Leistungsauftrag im Bundesrecht allgemeingültig zu definieren. Andererseits stünde gerade die Ausgestaltung des Leistungsauftrags in engem Zusammenhang mit der kantonalen Souveränität. Es sei deshalb nicht Sache des Bundesrechts, das kantonale öffentliche Interesse in Bezug auf die Kantonalbanken generell zu definieren und damit der Trägerschaft der Kantonalbanken strategische Vorgaben zu machen und sie zur Übernahme von den mit Leistungsaufträgen verbundenen Risiken zu zwingen.<sup>11</sup>

## 2. Finanzmarktaufsichtsrechtliche Vorgaben für die BLKB

43 Als Bank im Sinne von Art. 1a bzw. 3a BankG untersteht die BLKB sodann insbesondere den in den letzten zehn Jahren stark ausgebauten finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorschriften.

44 Banken unterliegen im Vergleich zu anderen Gesellschaften generell strengeren *Vorgaben zur Corporate Governance*, um den in Art. 4 FINMAG festgelegten Zielen der Finanzmarktaufsicht, insbesondere dem *Anleger- und Funktionsschutz*, gerecht zu werden. So besteht für Banken gemäss Art. 11 Abs. 2 BankV namentlich die Pflicht zu einer strikten *Trennung des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans vom Geschäftsleitungsorgan*.

45 Zudem setzt das Finanzmarktaufsichtsrecht erhöhte *Anforderungen an die Zusammensetzung des Verwaltungsrates*. Insbesondere verlangt die FINMA, dass der Verwaltungsrat einer Bank zu mindestens einem Drittel aus *unabhängigen* Mitgliedern besteht. Dabei gilt ein Verwaltungsratsmitglied als unabhängig, wenn es weder bei einer Bank noch bei dessen Prüfgesellschaft in den letzten zwei Jahren tätig war, keine geschäftlichen Beziehungen unterhält, die zu Interessenkonflikten führen und weder selbst eine qualifizierte Beteiligung an der Bank hält noch einen solchen Aktionär vertritt.<sup>12</sup>

46 Daneben enthält das *FINMA-Rundschreiben 2017/1 Corporate Governance – Banken* weitere Regeln und Konkretisierungen in Bezug auf die Arbeitsteilung und Ausschüsse des Oberleitungsorgans, die Geschäftsleitung, die Risikopolitik sowie das interne Kontrollsystem und die interne Revision.<sup>13</sup>

47 In Bezug auf die *Mandatsführung* des Verwaltungsrates stellt das FINMA-Rundschreiben die folgenden Grundsätze auf:<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> BUNDESRAT (1998) 3870.

<sup>12</sup> FINMA (2017) Rz. 17 ff.

<sup>13</sup> FINMA (2017) Rz. 30 ff.

<sup>14</sup> FINMA (2017) Rz. 26 ff.

### C. Grundsätze der Mandatsführung

Jedes Mitglied des Oberleitungsorgans widmet seinem Mandat genügend Zeit und wirkt aktiv an der strategischen Unternehmensführung mit. Es hat das Mandat persönlich auszuüben und sich über den ordentlichen Sitzungsrhythmus hinaus für Krisensituationen oder Notfälle dauernd bereitzuhalten. 26

Das Oberleitungsorgan legt das Anforderungsprofil seiner Mitglieder, seines Präsidenten und allfälliger Ausschussmitglieder sowie des Vorsitzenden der Geschäftsleitung fest. Es genehmigt und beurteilt periodisch das Anforderungsprofil der übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung, des CRO und des Leiters der internen Revision. Es stellt die Nachfolgeplanung sicher. 27

Das Oberleitungsorgan beurteilt mindestens einmal jährlich, allenfalls unter Beiziehung eines Dritten, kritisch seine eigene Leistung (Zielerreichung und Arbeitsweise) und hält die Ergebnisse schriftlich fest. 28

Das Oberleitungsorgan regelt den Umgang mit Interessenkonflikten. Bestehende und frühere Interessenbindungen sind offenzulegen. Lässt sich ein Interessenkonflikt nicht vermeiden, trifft das Institut geeignete Massnahmen zu dessen wirksamer Begrenzung oder Beseitigung. 29

48 *De lege ferenda* sollen nach den am 6. Juni 2025 veröffentlichten *Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes*<sup>15</sup> noch weitergehende aufsichtsrechtliche Vorgaben zur Corporate Governance der Banken, die bisher im FINMA-Rundschreiben 2017/1 konkretisiert sind, auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verankert werden.

49 Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. c. BankG müssen die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen sodann einen guten Ruf geniessen und *Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit* bieten. Das Bundesverwaltungsgericht hat dabei das Gewährserfordernis wie folgt konkretisiert:<sup>16</sup>

*«Eine einwandfreie Geschäftstätigkeit erfordert fachliche Kompetenz und ein korrektes Verhalten im Geschäftsverkehr. Unter korrektem Verhalten im Geschäftsverkehr ist in erster Linie die Beachtung der Rechtsordnung, d.h. der Gesetze und der Verordnungen, namentlich im Banken- und im Börsenrecht, aber auch im Zivil- und Strafrecht, sowie der Statuten und des internen Regelwerkes der Bank bzw. des Effekthändlers zu verstehen. Mit anderen Worten ist mit dem Gebot einwandfreier Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren, wenn das Geschäftsgebaren gegen einschlägige Rechtsnormen, internes Regelwerk, Standesregeln oder vertragliche Vereinbarungen mit Kunden, bzw. gegen die Treue- und Sorgfaltspflichten diesen gegenüber, verstösst.»*

<sup>15</sup> BUNDESRAT (2025); vgl. auch PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSION (2024) 136 f.; BUNDESRAT (2024) 234 ff.

<sup>16</sup> BVGE B-3708/2007 vom 4. März 2008, E. 3.1; vgl. auch BGE 111 Ib 126.

## C. Regelung der BLKB auf kantonaler Ebene

### 1. Kantonaler Verfassungsauftrag zum Betrieb einer Kantonalbank

50 § 127 der Kantonsverfassung Basel-Landschaft (KV BL) lautet wie folgt:

*«Der Kanton unterhält eine Kantonalbank, die namentlich der Mittelbeschaffung und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient.»*

51 Dieser Verfassungsauftrag enthält die folgenden zwei Teilgehalte:

- (i) Die Pflicht zur Unterhaltung einer Kantonalbank und
- (ii) den Auftrag namentlich zur Mittelbeschaffung und zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

52 Die in diesem Verfassungsauftrag an die BLKB enthaltene *«raison d'être»* der Kantonalbank geht auf die Gründung der Kantonalbanken im 19. Jahrhundert und die damaligen regionalwirtschaftlichen Bedürfnisse der Kantone zurück. Mit der zunehmenden Industrialisierung konzentrierten die privaten Geschäftsbanken die Finanzierung auf die lukrativen Geschäftszweige, wie Eisenbahnbau, Handel und Industrie. Damit wurde es für die traditionellen Wirtschaftszweige der Landwirtschaft, des Handwerks und des Kleingewerbes immer schwieriger, an Kredite für ihre eigene Tätigkeit zu gelangen. Mit der Gründung von Kantonalbanken sollte dieser Grundbedarf durch die Gewährung zinsgünstiger Kredite befriedigt und der Sparwille der Bevölkerung durch sichere Anlagemöglichkeiten gefördert werden.<sup>17</sup>

53 Heute ist die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen durch den freien Markt an sich gewährleistet. Mit der zunehmenden Konkurrenz auf dem Bankenmarkt hat die historisch bedingte Bedeutung der Kantonalbanken zwar abgenommen, doch diese sind als *«Banken der Kantone für die Kantone»* in der Bevölkerung nach wie vor tief verwurzelt. Die Schweizer Kantonalbanken haben denn heute auch nach wie vor einen beachtlichen Marktanteil von einem Drittel des inlandorientierten Bankgeschäfts (Hypotheken und inländische Kundengelder)<sup>18</sup> und leisten damit auch einen nicht unwesentlichen Beitrag für die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes.<sup>19</sup> Ausserdem sind die meisten Kantonalbanken, wie auch die BLKB, gesetzlich verpflichtet, für die ihnen gewährte Staatsgarantie eine Abgeltung an den Kanton zu entrichten. Sie haben insoweit auch nach wie vor eine *volkswirtschaftliche Bedeutung*.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> FABIAN KOCH (2014) 402 ff.; ANDREAS VÖGELI (2009) 5 ff.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 532.

<sup>18</sup> CHRISTOPH LENGWILER/SIMON AMREIN (2020) 8.

<sup>19</sup> ANDREAS VÖGELI (2009) 154.

<sup>20</sup> PETER V. KUNZ (2018) 19 ff.

## 2. Kantonalkbankgesetz

- 54 Die BLKB ist in der Rechtsform einer *selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt* organisiert. Die BLKB kann gemäss § 1 Abs. 2 KBG BL Zweigniederlassungen errichten und *Tochtergesellschaften gründen* sowie sich an anderen Unternehmen beteiligen.
- 55 Die BLKB hat gemäss § 2 KBG BL den Zweck, im Rahmen des Wettbewerbs und ihrer finanziellen Möglichkeiten zu einer ausgewogenen Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz beizutragen. Gemäss § 7 Abs. 1 KBG BL ist sie eine *Universalbank*, d.h. sie kann grundsätzlich *alle üblichen Arten des Bankgeschäfts* tätigen.
- 56 Das Grundkapital der BLKB besteht aus dem Dotations- und Zertifikatskapital. Der Kanton ist im Besitz von rund 73,7% des Grundkapitals der BLKB und hat 100% der Stimmrechte. Das Zertifikatskapital wird von der BLKB durch die Ausgabe von Zertifikaten beschafft; es darf höchstens die Hälfte des Dotationskapitals betragen. Die Zertifikate geben Anrecht auf eine Gewinnausschüttung, auf den Bezug neuer Zertifikate und auf einen verhältnismässigen Anteil am Ergebnis einer allfälligen Liquidation. Die BLKB ist mit ihren Kantonalkbankzertifikaten an der Schweizer Börse SIX kotiert.
- 57 Die BLKB verfügt über eine *unbeschränkte subsidiäre Staatsgarantie des Kantons*: Gemäss § 4 KBG BL haftet der Kanton für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Das Zertifikatskapital ist von der Staatsgarantie ausgenommen. Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine *Abgeltung*.<sup>21</sup>

## 3. Eignerstrategie

- 58 Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2021-701 am 18. Mai 2021 sodann eine Eigentümerstrategie für die BLKB verabschiedet. Mit der Eigentümerstrategie steuert der Regierungsrat die BLKB und gibt dem Bankrat der BLKB *Leitlinien für die Unternehmensstrategie* vor. Er formuliert darin die *Ziele des Kantons als Eigentümer* an die BLKB mit Bezug auf ihre Strategie, Wirtschaftlichkeit, das Risikomanagement, die Organisation und Berichterstattung. Er hat dabei die folgenden strategischen und wirtschaftlichen Ziele für die BLKB vorgegeben:

---

<sup>21</sup> § 4 Abs. 2 KBG BL.

**Zielsetzung an die Beteiligung**

**Strategische Ziele**

- Die BLKB ist eine Universalbank und betreibt ein nachhaltiges Geschäftsmodell mit hoher Reputation, die positiv auf den Kanton ausstrahlt. Die BLKB leistet einen Beitrag für eine wirtschaftliche Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz.
- Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz. Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind zulässig, soweit der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen und die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird.
- Die BLKB verzichtet auf Geschäftsfelder mit sehr hoher Komplexität, Volatilität und ausserordentlich hohen Risiken. Risiken, die eingegangen werden, müssen verantwortbar, überschaubar und durch den Markt entsprechend entschädigt sein.
- Um das langfristige Bestehen der Bank und die Interessen des Kantons zu sichern, prüft die Bank fortlaufend Kooperationen, Auslagerungen, Zukäufe und Zusammenschlüsse von Geschäften.
- Die Bank beobachtet jederzeit alle nationalen und internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, welche für die Bank wesentliche Auswirkungen haben können. Falls die Bank Handlungsbedarf identifiziert, informiert sie unverzüglich den Eigentümer und unterbreitet Vorschläge zu Handlungsmaßnahmen.
- Der Regierungsrat erwartet, dass die BLKB jederzeit die gültigen Kapital- und anderen Vorschriften in einem Mass erfüllt, welches einer überdurchschnittlich soliden Bank mit vergleichbaren Geschäftsmodellen entspricht.

**Wirtschaftliche Ziele**

- Der Regierungsrat erwartet eine stabile Entwicklung der BLKB sowie eine nachhaltige Ausschüttungspolitik.
- Die BLKB muss genügend Eigenkapital erarbeiten, um ihr Wachstum durch Innenfinanzierung sicherstellen zu können. Die BLKB soll über die Erfüllung der Eigenmittelvorschriften hinaus noch eine genügende Reserve halten, um jederzeit Handlungsfreiheit in ihrer Geschäftstätigkeit zu haben.
- Eine überdurchschnittliche Kapitaldecke hat hohe Priorität.
- Die Höhe der Gewinnausschüttung orientiert sich an den Kapitalbedürfnissen der Bank und des Kantons und der KBZ-Inhaber.
- Der Eigentümer definiert eine Zielrendite des Eigenkapitals.
- Die Staatsgarantie wird durch die Bank abgegolten.

59 Die Eigentümerstrategie enthält sodann auch Vorgaben zur *Corporate Governance* der BLKB sowie zu den *Vergütungen* des Bankrates und der Geschäftsleitung.<sup>22</sup> Darauf ist im Rahmen der Beurteilung der einzelnen Forderungen der BLKB-Initiative zurückzukommen.<sup>23</sup>

## II. Die BLKB im Spannungsfeld von «Corporate Governance» und «Political Governance»

### A. Politisches Teilziel der BLKB

60 Die BLKB steht – wie die übrigen Banken auch – vor den Herausforderungen der zunehmenden Regulierung und Digitalisierung; sie ist ferner dem nach wie vor anhaltenden Tiefzinsumfeld und dem damit einhergehenden Wettbewerbs- und Margendruck ausgesetzt. Die Banken müssen ihre

<sup>22</sup> REGIERUNGSRAT BL, Eigentümerstrategie 2025, 2 f.

<sup>23</sup> Vgl. dazu unten Rz. 84 ff.

Geschäftsmodelle und sich selbst daher geradezu neu erfinden, um ihre Positionen als zukunftsorientierte Finanzdienstleister in ihren Regionen zu sichern. Im Gegensatz zu den Banken ohne Staatsbeteiligung hat die BLKB bei ihrer Tätigkeit aber auch einen *öffentlichen Leistungsauftrag des Kantons* zu erfüllen und ist daher auch bestimmten *öffentlichen Interessen verpflichtet*. Der Kanton hat seinerseits das Bedürfnis, die auf die Kantonalkbank ausgelagerte Aufgabenerfüllung zu überwachen, und sich zu diesem Zweck bestimmte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf seine Kantonalkbank vorbehalten. Gleichzeitig sind die Kantonalkbanken aber – wie erwähnt – auch den regulatorischen Vorgaben der Finanzmarktaufsicht und den Grundsätzen einer *«Best Practice for Corporate Governance»* verpflichtet und müssen sich im Wettbewerb mit anderen Finanzdienstleistungsunternehmen behaupten.<sup>24</sup>

- 61 Dieses besondere Spannungsverhältnis, in welchem sich die BLKB als Kantonalkbank befindet, ist bei der Auseinandersetzung mit den einzelnen Forderungen der BLKB-Initiative stets im Auge zu behalten.

## B. Begriff und Kerngehalt der «Corporate Governance»

- 62 Stellen wir uns die Frage, inwieweit der Kanton steuernd auf «seine» Kantonalkbank Einfluss nehmen bzw. diese beaufsichtigen kann und soll, so müssen wir uns zunächst mit dem Kerngehalt und den *Grundsätzen der Corporate Governance* auseinandersetzen.

- 63 «*Corporate Governance*» ist kein Begriff mit scharfen Konturen, der sich klar abgrenzen lässt. Bei den Definitionen, die sich in der Literatur und in den verschiedenen Corporate Governance-Kodizes finden, sind seit jeher grob zwei Ausrichtungen festzustellen, die auf einem unterschiedlichen Verständnis vom Ziel eines privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmens basieren: Die eine orientiert sich am *«shareholder value»*-Gedanken und ist auf das Aktionärsinteresse ausgerichtet, die andere möchte dagegen auch die Interessen der weiteren Stakeholder (Gläubiger, Arbeitnehmer, Kunden, Lieferanten) und sogar der Allgemeinheit berücksichtigen.<sup>25</sup>

- 64 Der *«Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance»* (kurz *«Swiss Code»*)<sup>26</sup>, der vom Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* herausgegeben worden ist und in der Schweiz inzwischen die wichtigste Leitlinie einer guten Corporate Governance bildet und in breiten Kreisen auf hohe Akzeptanz stösst,<sup>27</sup> definiert in seiner aktuellen Fassung von 2023 den Begriff wie folgt:

*«Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das nachhaltige Unternehmensinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit*

<sup>24</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 531; vgl. zu den Herausforderungen des Bankensektors im Detail auch REGIERUNGSRAT BL (2021) 37 ff.

<sup>25</sup> Vgl. dazu ZK-BÜHLER (2018) Vor Art. 707-726 OR N. 3 ff., m.w.H.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 535.

<sup>26</sup> Vgl. zum Swiss Code, insbesondere zu dessen Neuerungen in der Fassung von 2023, CHRISTOPH B. BÜHLER (2023) 548 ff.

<sup>27</sup> CHRISTOPH B. BÜHLER (2023) 548.

*und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Aufsicht anstreben. Unternehmerische Tätigkeit ist nachhaltig, wenn dabei die Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen im Unternehmen berücksichtigt und wirtschaftliche, soziale sowie ökologische Ziele ganzheitlich angestrebt werden.*

*Eine gute Corporate Governance dient folglich dem Ziel des nachhaltigen Unternehmensinteresses. Sie ist wesentliche Voraussetzung für den unternehmerischen Erfolg und die nachhaltige Steigerung des Unternehmenswerts. Eine nachhaltige Steigerung des Unternehmenswerts ist nicht nur im Interesse der Aktionärinnen und Aktionäre als wirtschaftliche Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Risikokapitalgebende der Gesellschaft, sondern auch im Interesse der übrigen Anspruchsgruppen.»*

- 65 Damit wurde die Definition des Kerns der Corporate Governance auch in der neuesten Fassung des *Swiss Code* im Wesentlichen beibehalten: Die Leitidee der Corporate Governance ist ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Aufsicht im Sinne der «*checks and balances*».<sup>28</sup>
- 66 Es hat sich gleichzeitig auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass Corporate Governance nicht mehr ein Thema ausschliesslich des Aktienrechts ist, sondern längst Gegenstand einer interdisziplinär und marktbezogenen Diskussion geworden ist, in der nicht nur die *Aktionäre*, sondern auch die *übrigen Anspruchsgruppen im Unternehmen* sowie die Umwelt zu berücksichtigen sind. Der Gedanke ist an sich nicht neu: Das Bundesgericht hat das Unternehmensinteresse in seiner Rechtsprechung stets als wegweisend für die Tätigkeit einer Aktiengesellschaft bezeichnet.<sup>29</sup> Nach diesem Verständnis ist das Unternehmen in eine Wirtschaftstätigkeit eingebunden, die den Unternehmenswert erhalten und nachhaltig entwickeln soll, unter angemessener Berücksichtigung auch der mittel- und längerfristigen Interessen der anderen Anspruchsgruppen, d.h. der Kunden, Lieferanten, Arbeitnehmer, Gläubiger und des Staates als Steuergläubiger. Auch für die Eigentümer des Unternehmens kann ein Mehrwert letztlich nur durch eine Berücksichtigung der Interessen auch der übrigen Anspruchsgruppen im Unternehmen geschaffen werden, indem dieses die besten Mitarbeitenden gewinnt, eine gute Reputation bei seinen Kunden und Lieferanten aufbaut und im Verhältnis zu den Behörden und der Gesellschaft für ein attraktives und förderliches unternehmerisches Umfeld sorgt.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Vgl. PETER BÖCKLI (2022) § 12 N. 91 f.

<sup>29</sup> So bereits BGE 59 II 44 E. 2.

<sup>30</sup> Vgl. ZK-BÜHLER (2018) Vor Art. 707-726 OR N. 413; CHRISTOPH B. BÜHLER (2023) 550 f.; vgl. auch PETER BÖCKLI (2022) § 12 N. 93.

## C. Anwendung der Corporate Governance-Grundsätze auf eine selbständige Staatsanstalt

### 1. Vorbemerkung

67 Die BLKB ist – wie erwähnt – als *selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt* konstituiert.<sup>31</sup> Es stellt sich daher die Frage, inwieweit es überhaupt sinnvoll und zielführend ist, die Grundsätze der Corporate Governance, die eigentlich auf als Aktiengesellschaften organisierte Unternehmen zugeschnitten sind, auch auf Anstalten des Staates, als öffentlich-rechtlich konstituierte Unternehmen, anzuwenden.

### 2. Rechtsform der selbständigen Staatsanstalt

68 Dogmatisch handelt es sich bei der *öffentlich-rechtlichen Anstalt* um einen Oberbegriff, der sowohl die selbständigen als auch die unselbständigen Staatsanstalten umfasst. Erstere werden der mittelbaren, letztere der unmittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet. Nur die selbständigen öffentlichen Anstalten werden als eigenständige rechtsfähige Gebilde angesehen und stellen somit selbständige Zurechnungs-, Vermögens-, Führungs- und Haftungseinheiten dar.<sup>32</sup> Die unselbständigen Staatsanstalten werden den Behörden der allgemeinen Staatsverwaltung gleichgestellt; sie sind nicht rechtsfähig und verfügen weder über ein eigenes Vermögen noch können sie Haftungssubjekte sein. Ihr Vermögen ist Bestandteil des Staatsvermögens.<sup>33</sup>

### 3. Hauptunterschiede zur Aktiengesellschaft

69 Eine selbständige Staatsanstalt unterscheidet sich in vielen Punkten von einer privatrechtlich konstituierten Aktiengesellschaft. Die *Hauptunterschiede* sind die folgenden:

- Eine selbständige Staatsanstalt ist einesteils *organisatorisch* überraschend ähnlich wie eine Aktiengesellschaft: Sie hat ihr eigenes Sondervermögen, ihre eigene juristische Persönlichkeit. Sie hat ein eigenes Oberleitungs- und Aufsichtsorgan, das auf oberste Ebene weitgehend eigenverantwortlich entscheidet und dabei die gesamten Aufgaben der aktiven Geschäftsführung einem eigenen Führungspersonal, dem Management oder der Geschäftsleitung, überlässt. Die Staatsanstalt verfügt über ein verhältnismässig grosses Mass an administrativer *Selbständigkeit*, d.h. Entscheidungsfähigkeit. Ihr steht insbesondere das Recht zur Regelung organisatorischer Fragen sowie der Beziehungen zwischen Anstalt

---

<sup>31</sup> § 3 KBG BL.

<sup>32</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1152 f.

<sup>33</sup> TOBIAS JAAG (2000) 28; STEFAN VOGEL (2000) 43; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) N. 1667.

und Anstaltsbenutzern zu.<sup>34</sup> Der grosse Unterschied liegt in der *Art der rechtlichen Einbettung*: Die Einzelheiten der organisatorischen Regelung, der Zuständigkeiten und der internen Abläufe sind dabei nicht im Obligationenrecht geregelt, sondern *Teil des kantonalen öffentlichen Rechts*.<sup>35</sup>

- Eine selbständige Staatsanstalt kennt vor allem *keine Aufteilung in individuelle und handelbare Eigentümerrechte am Sondervermögen, keine Aktien* (oder andere individualisierte und stimmberechtigte Anteile, die übertragbar wären). Auch die Mitglieder des obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans der Anstalt und das Management können daher nicht an der von ihnen geleiteten Anstalt beteiligt werden.<sup>36</sup> Eine Parallelschaltung der Interessen des Eigentümers am Unternehmen und des Führungsorgans ist demnach auf dem Weg der Eigenkapitalbeteiligung grundsätzlich gar nicht möglich.<sup>37</sup> Das Eigentum am Sondervermögen steht vielmehr direkt, ganz und ungeteilt dem Staat zu. Da dieser an seine gesetzliche Aufgabe gebunden ist, kann er als Eigentümer nicht gleich flexibel agieren wie ein privater Aktionär, insbesondere fehlt ihm das Druckmittel des Verkaufs seiner Anteile am Unternehmen.<sup>38</sup>
- Die selbständige Staatsanstalt hat Benutzer, jedoch *keine Mitglieder oder Aktionäre*,<sup>39</sup> sie kennt auch *keine Generalversammlung*. Da sie zu 100% direkt und ungeteilt Eigentum des Staates ist, ist die ganze Palette der Zuständigkeiten der Eigentümerebene, d.h. der Generalversammlung, Sache des Staates allein – vom Erlass der Statuten über die Wahl der Mitglieder des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans bis zur Genehmigung des Jahresabschlusses, der Gewinnverwendung und der Wahl der externen Revisoren. Es bleibt dann freilich die wichtige Frage, welche Instanz nun – der Regierungsrat oder das Parlament – aus der Sicht der Corporate Governance für die Willensentscheide der Eigentümerebene am besten geeignet ist.<sup>40</sup>
- Im Gegensatz zu einem privaten Unternehmen bildet für die selbständige Staatsanstalt nicht allein die Renditeerwartung Motivation zum Weiterbestehen des Unternehmens. Vielmehr erfüllt die Anstalt als öffentlich-rechtlicher Betrieb stets auch Aufgaben, die *im öffentlichen Interesse* liegen. Mit der Wahl einer Anstalt als Unternehmensform ausserhalb der Zentralverwaltung wird der selbständigen Staatsanstalt zwar eine gewisse unter-

<sup>34</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) N. 1669 f. und N. 1671 ff.

<sup>35</sup> BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 11.

<sup>36</sup> Vorbehalten bleibt der von einigen Kantonalbanken wie der BLKB beschrittene Sonderweg der Emission von Partizipationsscheinen, die im Publikum platziert werden. Wird das getan, so nähert sich die selbständige Anstalt dem Modell der Aktiengesellschaft stärker an.

<sup>37</sup> MARIO MARTI (2002) 11.

<sup>38</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1154.

<sup>39</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) N. 1662.

<sup>40</sup> Vgl. dazu unten Rz. 79 f. und Rz. 144 ff.

nehmerische Freiheit und Flexibilität gewährt. Dennoch hat sich ihre Tätigkeit am öffentlichen Interesse zu orientieren, welches in dem der Anstalt zugrundeliegenden Rechtsakt umschrieben wird.<sup>41</sup> Während eine Aktiengesellschaft zwingend auf ein rein wirtschaftliches Hauptziel ausgerichtet ist, hat eine selbständige Staatsanstalt meist ein der staatlichen Tätigkeit zugehöriges *politisches Teilziel*. So enthält denn auch § 2 Abs. 2 KBG BL die Zweckbestimmung, dass die Bank im Rahmen des Wettbewerbs und ihrer finanziellen Möglichkeiten zu einer ausgewogenen Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz beizutragen hat.

#### 4. Gemeinsamkeiten

- 70 Praktisch keiner der herausgearbeiteten Unterschiede ändert etwas an einem Faktum: Ist die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt dazu bestimmt, marktgängige Leistungen zu erstellen und im Markt werbend aufzutreten, so ist sie in ihrer Hauptzielsetzung, in ihrem organisatorischen Grundaufbau und in der ihr praktisch zgedachten Rolle ein *Unternehmen*. Unter organisiertem Einsatz von Kapital und Arbeit erstellt es marktgängige Leistungen, die es im Wettbewerb mit zahlreichen anderen Wirtschaftsteilnehmern einer Zielgruppe anbietet.
- 71 Im Gesamtbild überwiegt eindeutig das Faktum *Unternehmen* bei einer im Markt als Leistungsanbieter auftretenden staatlichen Anstalt. Die selbständige Anstalt:
- hat wohl meistens einen *gesetzlichen Leistungsauftrag* zu erfüllen, ohne auch hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen wie eine Behörde;
  - untersteht weitestgehend *denselben gesetzlichen Regeln* hinsichtlich ihrer marktbezogenen Tätigkeit wie die privat gehaltenen Wirtschaftsteilnehmer;
  - gleicht in der *ganzen unternehmerischen Führung, dem Risikomanagement, dem internen Kontrollsystem* und den Anforderungen an ein solides Finanzgebahren den privatrechtlichen Unternehmen;
  - muss sich im Wesentlichen *wirtschaftlich diszipliniert* und *gewinnorientiert* verhalten;
  - muss für den Markt *wettbewerbsmässig optimale Leistungen* erbringen;
  - ist in der *Grundstruktur* fast immer ähnlich wie ein Unternehmen organisiert, nämlich in einer Oberleitungs- und Aufsichtsebene, darunter einer Geschäftsleitung, mit dem ihr unterstellten Mittelbau, dem Kader;
  - wird analog einem privatwirtschaftlichen Unternehmen der *Revision* unterstellt.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MARIO MARTI (2000) 2; JAAG/RÜSSLI (2004) 87 ff., 96.

<sup>42</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1156.

## 5. Folgerungen für die Corporate Governance

- 72 Es zeigt sich, dass im Hinblick auf die Lösungsansätze der Corporate Governance eine selbständige, im Markt auftretende Anstalt – obwohl öffentlich-rechtlich konstituiert – *sehr nah bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen* steht. Im Bereich der Führungsorganisation und der internen Corporate Governance (Zusammensetzung und Funktionsweise der Führungs- und Kontrollorgane) ist funktional denn auch kaum ein einziger ins Gewicht fallender Unterschied festzustellen. Diejenigen Leitlinien des *Swiss Code*, die sich mit der *internen* Corporate Governance befassen, können daher ohne weiteres und mit guten Ergebnissen auf eine selbständige Anstalt angewendet werden.<sup>43</sup>
- 73 In Bezug auf die *externe* Corporate Governance, also das Zusammenspiel der Unternehmensspitze mit den Eigentümern und den weiteren Stakeholdern des Unternehmens, besteht indessen eine wesentliche Eigenheit; denn offensichtlich fehlt es bei einer selbständigen Staatsanstalt gerade an jenem spezifischen Organ, in dem sich im Fall einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft die Eigentümer jährlich treffen, um die wichtigsten Wahl- und Genehmigungsentscheide gegenüber der Unternehmensspitze zu treffen. Es gibt *keine Generalversammlung*. Alle Eigentümerrechte gehören ungeteilt und direkt dem Staat. Hier stellt sich die Frage, wie unter diesen Umständen die Eigentümerfunktion – die Funktion des Staates als Eigentümer einer selbständigen Anstalt – so organisiert wird, dass sinngemäss die Ziele der Corporate Governance am besten erreicht werden können.<sup>44</sup> Darauf ist nachstehend im Rahmen der Beurteilung der einzelnen Forderungen der BLKB-Initiative näher einzugehen.

### D. «Public Corporate Governance»

#### 1. Besonderheiten der Corporate Governance im Bereich des öffentlichen Sektors

- 74 Der *Swiss Code* wendet sich im Sinne von Empfehlungen zwar primär an die schweizerischen Publikumsgesellschaften. Doch auch nicht kotierte Gesellschaften oder Organisationen – inklusive solcher, die wie die BLKB *nicht in der Rechtsform der Aktiengesellschaften ausgestaltet* sind – können dem Verhaltenskodex gemäss seiner Präambel zweckmässige Leitlinien entnehmen.<sup>45</sup>
- 75 Im Bereich des öffentlichen Sektors ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass sich das privatrechtliche Begriffsverständnis der Corporate Governance, welches sich – wie gezeigt – primär am nachhaltigen Unternehmensinteresse orientiert, nicht unbesehen auf diesen öffentlichen Sektor übertragen lässt. Denn zusätzlich zu den Eigenerinteressen ist in diesem Bereich auch das

<sup>43</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1157; ANDREAS LIENHARD (2002) 1170; BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 24 f.

<sup>44</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1158.

<sup>45</sup> Vgl. SWISS CODE (2023) Präambel, Abs. 2; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 535.

*öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung* zu beachten. Die Steuerung erfolgt dementsprechend im typischen Fall vorweg durch die Politik und nicht durch den Markt. Der Betrachtungsgegenstand erschöpft sich zudem nicht in Unternehmen im eigentlichen Sinn, sondern betrifft vielfach gerade auch andere Arten von ausgelagerten Verwaltungsträgern (wie etwa Aufsichtsbehörden).<sup>46</sup>

- 76 Vor diesem Hintergrund hat die *OECD* im Jahr 2005 *Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen* erlassen, welche letztmals im Jahr 2024 aktualisiert worden sind. Diese Leitsätze enthalten konkrete Leitlinien, die den Politikverantwortlichen dabei helfen, den gesetzlichen, regulatorischen und institutionellen Rahmen der Eigentumsausübung und Governance von staatseigenen Unternehmen zu evaluieren und zu verbessern. Sie benennen die Grundvoraussetzungen für eine Professionalisierung in diesen Bereichen und liefern praktische Hinweise für die Umsetzung auf nationaler Ebene. Die Leitsätze sollen sicherstellen, dass staatseigene Unternehmen zu Nachhaltigkeit, wirtschaftlicher Sicherheit und Resilienz beitragen, indem sie weltweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen und hohe Standards für Integrität und unternehmerisches Handeln gewährleisten.<sup>47</sup>
- 77 Am 16. September 2006 hat auch der Schweizer Bundesrat einen *Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben* veröffentlicht, den er dann am 25. März 2009 mit einem *Zusatzbericht* ergänzt hat.<sup>48</sup> In diesen Berichten hat der Bundesrat insgesamt 37 Leitsätze aufgestellt, die bei der Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle von verselbständigten Einheiten des Bundes als Richtlinien berücksichtigt werden sollen.<sup>49</sup> Zudem haben die meisten Kantone – so auch der Kanton Basel-Landschaft – in Bezug auf ihre ausgegliederten Aufgabenträger Gesetze erlassen, in welchen sie regeln, wie der Kanton seine Beteiligungen steuert.<sup>50</sup>
- 78 Gestützt auf diese Regelwerke und Berichte ist im öffentlichen Sektor von einem entsprechend modifizierten Begriffsverständnis der Corporate Governance auszugehen: Unter «*Public Corporate Governance*» sind demnach *sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat* zu verstehen.<sup>51</sup> Im Fokus der Public Corporate Governance-Diskussion steht dabei nicht die Binnenorganisation und -führung des Unternehmens (*interne Corporate Governance*), welche sich – wie erwähnt – weitgehend an den Grundsätzen der Corporate Governance nach der im *Swiss Code* definierten «*best practice*» orientiert, sondern vielmehr die Ausgestaltung und Aussensteuerung der Organisation durch den Staat (*externe Corporate*

<sup>46</sup> Vgl. ANDREAS LIENHARD (2009) 43 ff.; THURNHERR/FUHRMANN (2016) 65; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 535.

<sup>47</sup> Vgl. OECD-Leitsätze (2024) Vorwort.

<sup>48</sup> Vgl. dazu CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 75 ff.

<sup>49</sup> Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, September 2024.

<sup>50</sup> Vgl. für den Kanton Basel-Landschaft das Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG BL) vom 15. Juni 2017.

<sup>51</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 536 und (2020) 78; ANDREAS LIENHARD (2009) 48.

*Governance*).<sup>52</sup> Diesbezüglich befinden sich gerade die Kantonalbanken in einem vielfältigen Spannungsfeld.<sup>53</sup>

## 2. Politische Zuständigkeitsordnung nach dem Kernanliegen einer guten Public Corporate Governance

79 Das Kernanliegen einer guten *Public Corporate Governance* liegt im Bestreben, die Ebenen einer unternehmerisch tätigen Organisation so zu konstituieren, dass jede von ihnen ihre ganz spezifischen Funktionen unter den bestmöglichen Voraussetzungen erfüllen kann.<sup>54</sup> Deshalb ist darauf abzielen, dass auf den vorgegebenen vier Ebenen – hierarchisch von unten nach oben betrachtet – Folgendes eingerichtet wird:<sup>55</sup>

- Die *Geschäftsleitung* – in diesem Sinne auf der unteren Ebene – soll wirklich umfassend zuständig sein für die Leitung der täglichen Geschäfte und Vertretung nach aussen. Das Management soll, obwohl es vom Oberleitungs- und Aufsichtsorgan eingesetzt und überwacht wird, im Rahmen der ihm zustehenden Kompetenzen eigenverantwortlich tätig sein. Es soll geschützt werden gegen irgendwelche gezielten Interventionen in die Führung der Geschäfte, aus der Ebene der Oberleitung und Überwachung.
- Das *Oberleitungs- und Aufsichtsorgan* – auf der mittleren Ebene – soll alle Informationen erhalten, die für seine Aufgabe notwendig sind, und sowohl nach oben, gegenüber der Eigentümerebene, als auch nach unten, gegenüber der Geschäftsleitung, wirksam vor Behinderungen und einer Einschränkung seiner Kompetenzen geschützt werden.<sup>56</sup> Dieses Organ soll wirklich selber die *Strategie* und das *Geschäftsmodell* festlegen – wenn auch in engster Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung, die aber nie das letzte Wort haben darf –, und es soll selber die Grundlinien der Aufsicht, der internen Kontrolle und der internen Revision gestalten und überwachen. Und es soll wirklich ihm anheimfallen (und niemand anderem), gegenüber der Geschäftsleitung die nötigen Weisungen (d.h. gegebenenfalls auch Verbote bestimmter Handlungen) zu erlassen, ohne dass die Eigentümerebene sich in diese Funktion im Einzelnen einmischt.
- Der *Eigentümerebene* – der oberen Ebene –, die durch den *Regierungsrat* vertreten wird, sollen die wichtigsten Genehmigungsentscheide zustehen. Diese Ebene soll, wenn der Staat Eigentümer einer selbständigen Anstalt ist, die Wahlkompetenz und, in Bezug auf den Jahresabschluss, eine Genehmigungskompetenz haben. Die Funktion der Eigentümerebene kann

<sup>52</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 536; so auch ANDREAS LIENHARD (2009) 48; THURNHERR/FUHRMANN (2016) 65.

<sup>53</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 536.

<sup>54</sup> CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 75 ff.; ANDREAS LIENHARD (2009) 43 ff.

<sup>55</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1164 f.

<sup>56</sup> Vgl. THURNHERR/FUHRMANN (2016) 84 ff.; siehe auch PETER BÖCKLI (2007) 1141 ff.

dabei im Falle einer staatlichen Anstalt gegenüber einer klassischen privaten Aktiengesellschaft etwas ausgedehnt werden.

- Die Ebene des *Parlaments* – die alleroberste Ebene – hat gegenüber dem Regierungsrat als dem Staatsorgan, das die Eigentümerfunktion wahrnimmt, schliesslich alle Rechte der *staatlichen Oberaufsicht*.

80 Auf diese Weise wird sichergestellt, dass jede einzelne Instanz genau jene Zuständigkeiten hat, zu der sie funktional berufen und aus ihrem Informationsstand heraus am besten geeignet ist.<sup>57</sup>

### 3. Regelung der Public Corporate Governance im Kanton Basel-Landschaft

81 Im Kanton Basel-Landschaft sind seit dem 1. Januar 2018 das Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG BL) und die dazugehörige Verordnung (PCGV BL) in Kraft. Darin werden insbesondere die Grundsätze der Beteiligungssteuerung und Kontrolle durch den Kanton festgelegt. Diese umfasst gemäss § 3 PCGG BL die folgenden Instrumente:

- Erlass einer *Eigentümerstrategie*;
- Abschluss von *Leistungsvereinbarungen*;
- Durchführung von *Eigentümergegesprächen*;
- Periodische *Risikoerfassung* und *Berichterstattung*;
- Mitwirkung bei der *Besetzung der strategischen Führungsorgane*.

82 In § 5 und 6 PCGG BL sind sodann bestimmte Vorgaben zur Besetzung eines strategischen Führungsorgans einer Beteiligung des Kantons enthalten und die Vertretung des Kantons im strategischen Führungsorgan geregelt. § 7 PCGG BL setzt zudem den *Grundsatz der Trennung der politischen Eigentümerebene von der strategischen Führungsebene der Beteiligung* um, indem Mitglieder des Landrates und des Regierungsrates sowie Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung mit Führungs- und Kontrollaufgaben in Bezug auf die Beteiligung im strategischen Führungsorgan grundsätzlich nicht vertreten sein darf.

83 In den § 8 und 9 PCGG BL werden schliesslich die *Aufgaben des Regierungsrates* für die Ausübung seiner *Aufsichtsfunktion* sowie in § 10 PCGG BL die des *Landrats* für seine *Oberaufsichtsfunktion* geregelt. Auch darauf ist im Rahmen der Beurteilung der Forderungen der BLKB-Initiative näher einzugehen.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1141 ff.

<sup>58</sup> Vgl. dazu unten Rz. 119 ff. und Rz. 144 ff.

## Besonderer Teil: Beurteilung der einzelnen Forderungen der Initiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet»

### Forderung 1: Recht des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle

*«<sup>3</sup>Der Landrat oder der Regierungsrat können zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der Eidgenössischen Bankenkommision anerkannten Revisionsstelle einleiten, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.» (§ 8 Abs. 3 E-KBG BL)*

#### I. Gegenstand der Forderung

- 84 Die Initiative sieht eine Änderung der Bestimmung in § 8 Abs. 3 KBG vor, die dem Landrat oder Regierungsrat das Recht einräumen soll, zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen jederzeit eine *besondere Untersuchung durch eine unabhängige, von der «Eidgenössischen Bankenkommision» anerkannten Revisionsstelle* einleiten zu können, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist.
- 85 Zunächst versteht sich, dass mit der unzutreffenden «Eidgenössischen Bankenkommision» nur die *Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)* gemeint sein kann. Die FINMA entstand im Jahr 2009 aus den drei Vorgängerbehörden Eidgenössische Bankenkommision, Bundesamt für Privatversicherungen und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei.
- 86 In gesetzessystematischer Hinsicht ist die Bestimmung bezüglich einer besonderen Untersuchung in den Rahmen der *Oberaufsicht des Landrates* gebettet.
- 87 Als Vorbild für die Forderung der Initiative nach der Möglichkeit zur Einleitung einer besonderen Untersuchung scheint die nahezu gleichlautende Regelung in § 14 Abs. 1 lit. c sowie § 15 Abs. 2 KBG AG gedient zu haben. Diese Bestimmungen sehen folgendes vor:

*«Der Regierungsrat ... kann jederzeit von einer unabhängigen, durch die Eidgenössische Bankenkommision anerkannten Revisionsstelle eine besondere Untersuchung veranlassen, wenn dies zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte des Kantons erforderlich ist ...» (§ 14 Abs. 1 lit. c KBG AG)*

*Er [der Grosse Rat] kann veranlassen, dass der Regierungsrat eine besondere Untersuchung nach § 14 lit. c einleitet.» (§ 15 Abs. 2 KBG AG)*

88 Zu dieser Untersuchung hatte der Regierungsrat des Kantons Aargau in seiner Botschaft ausgeführt, dass es dabei um eine Prüfung gehe, die über die gesetzliche Revision hinausgehe und veranlasst werden könne, soweit dem *Regierungsrat* beispielsweise eine Genehmigung mangels vollständiger Unterlagen und Informationen nicht zugemutet werden könne. Es gehe in erster Linie darum, im Rahmen der Ausübung der Eigentümerrechte bestimmte Sachverhalte oder allfällige Unregelmässigkeiten zu klären, welche durch Verletzung der gesetzlichen oder reglementarischen Bestimmungen die Bank oder den Kanton als Eigentümer schädigen beziehungsweise geschädigt haben könnten. Der Prüfungsbereich beschränke sich dabei nicht auf das Rechnungswesen, sondern sei erweitert auf sämtliche Sachfragen. Der Regierungsrat habe sich dabei – sofern er von Problemen erfahren, die sich auf die Staatsgarantie auswirken könnten – in erster Linie an die Auskünfte der Bank zu halten. Würden die Antworten nicht befriedigend ausfallen, müsse der *Regierungsrat* als Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, die Sache klären zu lassen.<sup>59</sup>

## II. Rechtliche Beurteilung der Forderung

### A. Eingriff in die finanzmarktaufsichts- und kapitalmarktrechtliche Kompetenzordnung der Bank

#### 1. BLKB im Anwendungsbereich des Finanzmarktaufsichts- und Kapitalmarktrechts

89 Hat sich eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, wie dies bei der BLKB der Fall ist, als *Bank* im Sinne von Art. 3 BankG der Finanzmarktaufsicht unterstellt und gegenüber dem Kapitalmarkt geöffnet, tritt sie auch in die rechtlichen Schnittstellenbereiche des *Finanzmarktaufsichtsrechts* sowie des *Kapitalmarktrechts* ein.<sup>60</sup> Durch die Kotierung der BLKB-Zertifikate, also die «*Zulassung einer Effekte zum Handel an einer Börse*» (vgl. Art. 2 lit. f FinfraG), ist die BLKB sodann in ein zusätzliches, sehr weitreichendes Geflecht rechtlicher Beziehungen eingebunden. Bei der Beurteilung der Forderungen der Initiative sind somit auch die *Sonderregeln* für Publikumsgesellschaften, die sich aus dem *Kapitalmarktrecht* ergeben, zu beachten.

<sup>59</sup> REGIERUNGSRAT AG (2006) 34.

<sup>60</sup> Vgl. PETER NOBEL (2019) § 7 N. 1 ff.; HANS CASPAR VON DER CRONE (2020) § 32 N. 2320 ff.

## 2. Schranken des Finanzmarktaufsichtsrechts in Bezug auf eine durch den Landrat oder Regierungsrat angeordnete besondere Untersuchung bei der BLKB

### a) BLKB untersteht der übergeordneten fachlichen Aufsicht der FINMA

- 90 Im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Kantonalbanken mit anderen Banken hat der Bundesgesetzgeber die ehemals weniger strengen regulatorischen Anforderungen an Kantonalbanken aufgehoben. Mit Ausnahme von Art. 3a BankG und Art. 1b und 13 BankV hat er die früheren Sonderbestimmungen inzwischen den Vorschriften für die übrigen Banken angeglichen.<sup>61</sup>
- 91 So gilt für die BLKB insbesondere auch Art. 3 lit. a FINMAG, wonach die Personen, die nach den Finanzmarktgesetzen eine Bewilligung, eine Anerkennung, eine Zulassung oder eine Registrierung der Finanzmarktaufsichtsbehörde benötigen, der *Finanzmarktaufsicht* unterstehen.
- 92 Vor diesem Hintergrund kann eine kantonrechtlich geregelte Aufsicht über die Kantonalbank kraft Bundesrecht immer nur soweit reichen, als die Kantonalbank nicht der übergeordneten *fachlichen Aufsicht durch die FINMA* unterstellt ist.<sup>62</sup> Diese erstreckt sich auf die Prüfgebiete (i) der internen Organisation und Corporate Governance, (ii) der Kapital- und Eigenmittelanforderungen, (iii) des Risikomanagement und der Risikokonzentration, (iv) der Liquiditätsanforderungen und (v) der Verhaltensregeln.<sup>63</sup>
- 93 Die kantonale Aufsicht durch den Regierungsrat umfasst demgegenüber vorwiegend den Aspekt des *öffentlichen Leistungsauftrages* und bezieht sich somit auf die *Überwachung der Einhaltung der politischen Rahmenbedingungen*, welche der Kanton der BLKB für ihre Tätigkeit vorgeben hat. Die Aufsicht des Regierungsrats über die BLKB umfasst dabei insbesondere:<sup>64</sup>
- Wahl und Abwahl des Bankrates;
  - Durchführung der Eigentümergespräche;
  - Beschlussfassung über die Eigentümerstrategie und den Beteiligungsbericht;
  - Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen.
- 94 Der *Landrat* nimmt sodann im Rahmen seiner *staatlichen Oberaufsicht* eine indirekte, distanziert-politische Aufsicht über die Aufgabenerfüllung durch die Kantonalbank wahr. Dabei soll, wie erwähnt, primär gewährleistet werden, dass die BLKB den öffentlichen Leistungsauftrag erfüllt. Die

<sup>61</sup> KAUFMANN/UTZ, BSK (2015) Art. 98 N 16; PETER HETTICH (2023) Art. 98 N. 25.

<sup>62</sup> Vgl. Art. 3 lit. a FINMAG i.V.m. Art. 3 BankG; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 531 ff., 538.

<sup>63</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 Aufsichtsprüfverordnung FINMA.

<sup>64</sup> § 9 Abs. 2 PCGG BL; vgl. dazu im Einzelnen unten Rz. 155 ff.

Oberaufsicht des Landrates dient grundsätzlich dazu, die politische Verantwortung des Regierungsrates als Eigentümerversreter geltend zu machen und zu überwachen.<sup>65</sup> Sie umfasst im Wesentlichen die Kenntnisnahme des Beteiligungsberichts, der Eigentümerstrategie, des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung.<sup>66</sup>

**b) Finanzmarktaufsichtsrechtliche Vorgaben nach Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG und dem FINMA Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken»**

95 Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG setzt für die Erteilung und Aufrechterhaltung der Bankbewilligung voraus, dass die Bank besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden hat und die Befugnisse zwischen diesen Organen so abzugrenzen hat, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist. Vorgeschieden ist mithin eine *strikte Funktionentrennung* zwischen dem Oberleitungs- und Aufsichtsorgan der Bank (Verwaltungs- oder Bankrat) und dem operativen Geschäftsführungsorgan (Geschäftsleitung).

96 Gemäss § 11 Abs. 1 KBG BL obliegt die Oberleitung und die Kontrolle der Bank dem *Bankrat*. Was unter Oberleitung und Kontrolle einer Bank im Einzelnen zu verstehen ist, wird konkretisiert durch das FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance-Banken».

(i) *Oberleitung als Kernaufgabe des obersten Führungsorgans*

97 Wichtigste Kernkompetenz ist die *Oberleitung des Unternehmens*: Der Begriff ist heute ziemlich unbestrittenermassen zu verstehen als die *Festlegung der Strategie*, d.h. der Ziele der unternehmerischen Tätigkeit, mit anderen Worten die Unternehmenspolitik, mit der *Wahl der Mittel*, d.h. der operativen Tätigkeiten, der personellen und finanziellen Ressourcen, zur Erreichung dieser Ziele. Nicht die Eigentümerebene, sondern das oberste Führungsorgan, also der Bankrat, legt die unternehmerischen Wege – was das Unternehmen tut und was es nicht tut – fest und erteilt alle nötigen unternehmensinternen Weisungen zur Erreichung der von ihm bestimmten strategischen Ziele auf den von ihm gewählten Wegen. Oberleitung ist im Rahmen des Unternehmenszwecks die *autonome Gestaltung der ganzen Unternehmenstätigkeit* in ihren Grundzügen.<sup>67</sup> Dazu gehört die Auswahl und die Abgrenzung der konkreten Geschäftsfelder, die Festlegung der Ziele und Prioritäten und die stete Sorge für das finanzielle Gleichgewicht des Unternehmens im Auf und Ab des Geschäftsganges und in den Widrigkeiten des Marktumfeldes. Es versteht sich, dass die Ent-

<sup>65</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) N. 1725; MÜLLER/VOGEL (2010) 651; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 539.

<sup>66</sup> § 10 Abs. 2 PCGG BL; vgl. dazu unten Rz. 110 f., Rz. 112 ff. und Rz. 133 ff.

<sup>67</sup> PETER BÖCKLI (1994) 21 f.

scheidung beim *Gesamtbankrat* liegt; die Ausarbeitung und Adjustierung der Unternehmensstrategie erfolgt jedoch im *engen Zusammenwirken mit der Geschäftsleitung*, etwas Anderes ist in der Praxis gar nicht möglich.<sup>68</sup>

(ii) *Die übrigen Kernkompetenzen des obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans*

98 Die «Oberleitung und die Kontrolle der Bank» gemäss § 11 Abs. 1 KBG BL wird durch die in Art. 716a Abs. 1 OR definierten Kernkompetenzen konkretisiert, welche gemäss den finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorgaben für Banken<sup>69</sup> *analog* auch auf die Oberleitungskompetenz des Bankrates der als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt konstituierten BLKB übertragbar sind:<sup>70</sup>

- die *Organisationsverantwortung*: der Bankrat – und nur er – trifft die wichtigen organisatorischen Festlegungen des Unternehmens;
- die *Finanzverantwortung*: der Bankrat legt nach eigenem sachgemässen Ermessen die Ausgestaltung des *Rechnungswesens*, der *Finanzkontrolle* (des gesamten *internen Kontrollsystems* sowie der *internen Revision*) und der *Finanzplanung* fest, und er ist für diese Bereiche umfassend verantwortlich;
- die oberste *Personalverantwortung*: der Verwaltungsrat ernennt die oberste Geschäftsleitung und kann diese abberufen. Nach heutiger Auffassung gehört zur Personalverantwortung aufgrund der Oberleitungskompetenz die Personalpolitik überhaupt mit der obersten *Vergütungspolitik*;<sup>71</sup>
- die *Oberaufsicht über die Geschäftsführung und das Personal*: diese Verantwortung ist ebenfalls unentziehbar und unübertragbar eine Hauptaufgabe des Verwaltungs- bzw. Bankrates. Dazu gehören nach heutiger Auffassung auch die Entschlussfassung und Überwachung im Bereich des unternehmerischen Risikomanagements, die Compliance und das Controlling;<sup>72</sup>
- die *Verantwortung für die Erstellung der Jahresabschlüsse* (und der übrigen Teile des Geschäftsberichts) sowie die Vorbereitung und Durchführung der Generalversammlung (im Falle der BLKB Zertifikatsversammlung);
- die Benachrichtigung des Gerichts im Falle der *Überschuldung*.

<sup>68</sup> Für die heute weitgehend einmütige Auffassung in der Literatur: BUNDESRAT (1983) 921 f.; PETER BÖCKLI (1994) 21 ff.; FORSTMOSER/MEIER-HAYOZ/NOBEL (1996) § 30 N. 31 und 33; BÖCKLI/BÜHLER (2009) 22; WATTER/ROTH PELLANDA, BSK-OR II (2016) Art. 716a N. 4/5.

<sup>69</sup> Vgl. FINMA (2017) Rz. 9 ff.

<sup>70</sup> Vgl. zu dieser Analogie PETER BÖCKLI (2007) 1152 ff.

<sup>71</sup> PETER BÖCKLI (2022) § 9 N. 548; BSK OR II-WATTER/ROTH PELLANDA (2024) Art. 716a N. 47.

<sup>72</sup> HANS CASPAR VON DER CRONE (2020) § 18 N. 1404 ff. mit weiteren Hinweisen.

(iii) *Spannungsfeld zwischen einer durch den Landrat oder den Regierungsrat eingeleiteten besonderen Untersuchung einerseits und der Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie des Bankrats andererseits*

- 99 Eine durch den Landrat oder den Regierungsrat eingeleitete besondere Untersuchung – so wie sie den Initianten vorschwebt – tritt in ein *Spannungsfeld zur Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie des Bankrates*. Dies namentlich dann, wenn sie auf einen kontrollierenden Zugriff in die dem Bankrat unentziehbar anvertraute Sphäre hinausläuft. Denn alle *internen Kontrollen konvergieren zum Spitzenorgan, dem Bankrat*. Die Finanzkontrolle und die interne Revision zum Geschäftsgang im Inneren der Bank ist diesem unentziehbar und unübertragbar zugewiesen.<sup>73</sup> Anlaufstelle für die Ergebnisse der internen Revision und des internen Kontrollsystems überhaupt ist stets der Bankrat.
- 100 Die im Rahmen einer solchen Untersuchung erfolgende Information des Landrates und des Regierungsrates über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten kann sich mithin nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank beziehen, und grundsätzlich auch *nicht proaktiv* oder im Sinne eines eigentlichen laufenden «*Controllings*» erfolgen, sondern erstreckt sich vor allem auf einen Austausch von Informationen, welche im Rahmen *Oberaufsicht des Landrates*<sup>74</sup> von der Bank zur Verfügung zu stellen ist, damit diese ihre Aufgaben im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle* wahrnehmen kann.
- 101 Es wäre auch stossend, wenn in einem *börsenkotierten Unternehmen* der Hauptegnerr, unter Berufung auf das öffentliche Interesse handelnd, einen separaten Informationszugang zur Bank einrichten und dieses selektive Informations- und Einwirkungsinstrument gegenüber den weiteren Stakeholdern (Zertifikatsinhabern) beanspruchen würde.<sup>75</sup> Dadurch würde die dem Verwaltungsrat zwingend *anvertraute Oberleitung und Festlegung der inneren Organisation der Bank* unterlaufen.

## **B. Abgrenzung zum Kompetenzbereich und Prüfauftrag der unabhängigen ordentlichen Revisionsstelle der BLKB**

- 102 Eine seitens des Landrates oder Regierungsrates eingeleitete besondere Untersuchung kann auch in den *Kompetenzbereich* und konkreten ordentlichen *Prüfauftrag der externen Revision* eingreifen. Art. 18 Abs. 1 BankG schreibt der BLKB als Bank die *Prüfung der Jahresrechnung und Konzernrechnung* durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des Obligationenrechts vor. Ebenso sieht § 14 Abs. 1 bis 3 KBG BL vor, dass

---

<sup>73</sup> Der Begriff «*Finanzkontrolle*» des Art. 716a Abs. 1 Ziff. 3 OR wird heute umfassender verstanden als Zuständigkeit für die Gestaltung und Überwachung des *gesamten internen Kontrollsystems*.

<sup>74</sup> Vgl. dazu unten Rz. 112 ff.

<sup>75</sup> Vgl. zum Problem der selektiven Informationsvermittlung an den Kanton in Bezug auf die börsenkotierte BLKB im Einzelnen unten Rz. 133 ff.

die vom Regierungsrat beauftragte *Revisionsstelle*, welche von der FINMA anerkannt sein muss, die Prüfung der Jahresrechnung wahrnimmt. Diese ordentliche Revisionsstelle muss bereits die anerkannten strengen *Unabhängigkeitsanforderungen* der Branche gemäss Art. 728 OR erfüllen.<sup>76</sup>

- 103 Gemäss § 14 Abs. 2 KBG BL hat die besagte unabhängige Revisionsstelle dem Regierungsrat zudem zuhänden des Landrates über die Ergebnisse der Revision zu berichten, insbesondere über:
- die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts;
  - die Eigenmittelsituation der Bank;
  - die Haftungsrisiken des Kantons aus der Staatsgarantie.
- 104 Die Revisionsstelle hat den Regierungsrat ausserdem umgehend zu orientieren, wenn sie von Ereignissen Kenntnis erhält, welche die Eigenmittelsituation der Bank und die Haftungsrisiken des Kantons massgeblich beeinflussen.<sup>77</sup>
- 105 Schliesslich hat die Bank gemäss Art. 18 BankG auch eine von der *Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde* nach Art. 9a Abs. 1 RAG zugelassene Prüfgesellschaft mit einer *aufsichtsrechtlichen Prüfung* gemäss Art. 24 FINMAG zu beauftragen. Diese Aufgabe nimmt – auch in Bezug auf die BLKB – in der Regel die auch für die Prüfung der Jahresrechnung eingesetzte ordentliche Revisionsstelle in Personalunion wahr.
- 106 Sollte auf Veranlassung des Landrates oder Regierungsrates somit eine besondere Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle beauftragt werden, so stellt sich einerseits die Frage, *welche weitergehenden Unabhängigkeitskriterien* diese Revisionsstelle erfüllen müsste, welche nicht bereits die ordentliche Revisionsstelle der BLKB aufgrund der Vorgaben gemäss Art. 728 OR erfüllt. Ausserdem bestünde im Falle einer Beauftragung einer neuen Revisionsstelle das Risiko, dass der Landrat oder Regierungsrat mit diesem gesonderten Untersuchungsauftrag an eine neue Revisionsstelle in den *aufsichtsrechtlichen und obligationenrechtlichen Prüfauftrag* der ordentlichen Revisionsstelle bzw. in den vorgegebenen Aufgabenbereich der ordentlichen Aufsichtsprüfung eingreifen würde. Es stellt sich hier namentlich die Frage, ob in Bezug auf solche Sonderfälle nicht vielmehr die ernannte *ordentliche Revisionsstelle* mit solchen zusätzlichen Prüfaufträgen betraut werden sollte.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. statt vieler HANS CASPAR VON DER CRONE (2020) N. 1647 ff.; PETER BÖCKLI (2022) § 13 N. 412 ff.; BSK OR II-WATTER/RAMPINI, Art. 728 N. 1 ff.

<sup>77</sup> § 14 Abs. 3 KBG BL.

<sup>78</sup> Vgl. dazu unten Rz. 141a.

**C. Landrat und Regierungsrat verfügen bereits über angemessene Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Bezug auf die BLKB**

**1. Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen**

- 107 Zur Steuerung der Beteiligung stehen dem Landrat und dem Regierungsrat bereits nach der geltenden gesetzlichen Regelung die notwendigen Instrumente zur Verfügung. Diese Instrumente ergeben sich insbesondere aus dem PCGG BL, welches – wie erwähnt – die Grundsätze für eine zielgerichtete, systematische und angemessene Steuerung und Kontrolle der BLKB als Beteiligung des Kantons regelt und die Wahrung seiner Eigentümerinteressen, die Minimierung der Risikoexposition sowie die Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bezweckt.<sup>79</sup>
- 108 Zu den wichtigsten, im Gesetz geregelten Instrumenten der Public Corporate Governance zählen der Erlass der *Eigentümerstrategie*, der Abschluss von *Leistungsvereinbarungen*, die *periodische Risikoerfassung* und *Berichterstattung*, die Mitwirkung bei der *Besetzung des Bankrates* und die *Eigentümergegespräche*.<sup>80</sup> Die BLKB und die Finanz- und Kirchendirektion als federführende Direktion tauschen sich in regelmässigen Abständen und bei Bedarf zu Standard- aber auch Ad-hoc-Themen aus. Zu letzteren gehören insbesondere parlamentarische Vorstösse, Medienberichterstattungen sowie andere aktuelle politische und wirtschaftliche Entwicklungen. Darüber hinaus sind die Vertreterinnen und Vertreter der strategischen Führungsorgane der Beteiligungen, vorliegend der Bankrat der BLKB, auf Basis der Verordnung zum Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGV BL) und aufgrund des *Mandatsvertrags* verpflichtet, die Aufsicht jeweils unverzüglich über wichtige Ereignisse und Entwicklungen zu informieren.<sup>81</sup>
- 109 Sollten Anzeichen von Unregelmässigkeiten bestehen, kann der Regierungsrat also unter anderem Eigentümergegespräche mit der BLKB führen und von ihr zusätzliche Informationen verlangen. Auf das Informationsrecht ist nachfolgend noch näher einzugehen.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. § 1 PCGG BL.

<sup>80</sup> § 3 Abs. 1 PCGG BL.

<sup>81</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2025) 2.

<sup>82</sup> Vgl. unten Rz. 110 f., Rz. 112 ff. und Rz. 133 ff.

## 2. Informationsrecht des Landrates gegenüber der BLKB im Besonderen

- 110 Der Landrat kann die Oberaufsichtsfunktion über seine Beteiligungen mit ausgegliederten Kantonsaufgaben nur wahrnehmen, wenn ihm auch das hierfür erforderliche *Informations- und Auskunftspflicht* zugestanden wird. Die wichtigsten Informationsquellen sind dabei die Geschäftsberichte, die Jahresrechnungen sowie die Beteiligungsberichte.<sup>83</sup>
- 111 Vor diesem Hintergrund bestimmt § 4 PCGV BL schon heute, dass die BLKB dem Kanton alle Informationen und Unterlagen zu übermitteln hat, die zur Steuerung und Beaufsichtigung erforderlich sind, unter Vorbehalt abweichender übergeordneter Regelungen oder Geheimhaltungspflichten. Zu den zu übermittelnden Informationen gehören beispielsweise:
- a. Unternehmensstrategie und andere Strategien;
  - b. Protokolle des strategischen Führungsorgans;
  - c. Finanzplanung und Berichte der Revisionsstelle;
  - d. Unterlagen zur Beurteilung der Risiken in der Beteiligung;
  - e. Unterlagen zur Zusammensetzung und arbeitsvertragliche Regelungen der operativen Führungsebene;
  - f. Gerichts- und Verwaltungsverfahren, soweit der Regierungsrat nicht als Verfahrenspartei involviert ist.

## D. Vom Landrat angeordnete Untersuchung bei der BLKB läge ausserhalb der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht

### 1. Oberaufsicht über verselbständigte Träger von Staatsaufgaben

- 112 Bestimmte Staatsaufgaben lassen sich besser erfüllen, wenn sie *ausgelagert*, d.h. Organisationen ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen werden, die über eine gewisse Autonomie verfügen.<sup>84</sup> Es gibt verschiedene Gründe für eine solche Auslagerung. Im Vordergrund stehen die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung. Geht es – wie im Falle der BLKB – um wirtschaftliche Tätigkeiten des Staates, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen ausgeübt werden, so sind effiziente, flexible Strukturen und eine unternehmerische Führung erforderlich, die sich im Rahmen der Zentralverwaltung nicht realisieren lassen. Die Auslagerung erleichtert auch die Zu-

<sup>83</sup> § 10 Abs. 2 lit. b und PCGG BL sowie § 62 Abs. 1 lit. f Landratsgesetz.

<sup>84</sup> TOBIAS JAAG (2000) 28 ff.; MÜLLER/VOGEL (2010) 658.

sammenarbeit mit privaten Organisationen. Eine Rolle kann ferner spielen, dass die politische Einflussnahme reduziert werden soll, um die Glaubwürdigkeit und Neutralität der mit der Aufgabenerfüllung betrauten Institution zu stärken.<sup>85</sup>

- 113 Die Ziele der Auslagerung von Staatsaufgaben lassen sich nur erreichen, wenn die verselbständigten Einheiten über ausreichende *Autonomie*, d.h. Entscheidungs- und Handlungsspielräume, verfügen. Die Übertragung von Staatsaufgaben auf Organisationen ausserhalb der Zentralverwaltung ändert allerdings nichts daran, dass der Staat für deren Erfüllung mitverantwortlich bleibt. Deshalb muss er die ausgegliederten Aufgabenträger auch *beaufsichtigen*. Die Intensität der Aufsicht hängt dabei vom Grad der Autonomie und damit von den Gründen für die Auslagerung der Staatsaufgaben ab: Je mehr der Staat die Tätigkeit der verselbständigten Träger kontrolliert, desto geringer sind deren Handlungs- und Entscheidungsspielräume; umgekehrt muss der Staat seine Aufsichtsbefugnisse zurückhaltend ausüben, wenn die Organisation ausserhalb der Zentralverwaltung möglichst *flexibel, unternehmerisch und unabhängig von politischen Einflüssen* sein soll.<sup>86</sup> Besondere Zurückhaltung ist ohnehin dann zu üben, wenn die Unternehmen primär *Dienstleistungen am Markt erbringen*.<sup>87</sup>

## 2. Rechtsgrundlagen der Oberaufsicht im Überblick

- 114 Gemäss § 61 der *Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL)* übt der *Landrat die Oberaufsicht* über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.
- 115 In Bezug auf die Beteiligungen des Kantons, welche ausgelagerte Kantonsaufgaben erfüllen, regelt sodann, wie erwähnt, das *Beteiligungsgesetz (PCGG BL)* die Grundsätze für eine zielgerichtete, systematische und angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons. Dieses einheitliche Rahmengesetz bezweckt im Zusammenhang mit den Beteiligungen des Kantons die Wahrung seiner Eigentümerinteressen, die Minimierung der Risikoexposition sowie die Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.<sup>88</sup> In § 10 PCGG BL ist der Grundsatz festgehalten, dass der *Landrat die Oberaufsicht über die Beteiligungen* ausübt.
- 116 Die meisten öffentlich-rechtlichen Unternehmen, seien es privatrechtlich konstituierte Aktiengesellschaften oder auch – wie vorliegend – öffentlich-rechtliche Anstalten, gründen in der Schweiz auf Spezialgesetzen (hier Kantonalbankgesetz). Die Spezialgesetze regeln sodann in den meisten Fällen die Oberaufsicht und Aufsicht über die jeweilige Körperschaft nochmals spezifisch in Bezug auf die jeweilige Anstalt oder Körperschaft und können auch von den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Beteiligungen abweichen. Auch § 8 KBG BL bestätigt indessen ausdrücklich, dass die *Kantonalbank unter der Oberaufsicht des Landrates* steht.

<sup>85</sup> TOMAS POLEDNA (2002) 12 ff.; MÜLLER/VOGEL (2010) 658.

<sup>86</sup> STEFAN VOGEL (2008) 181 ff.; MÜLLER/VOGEL (2010) 659; THOMAS SÄGESSER (2013), 135; ANDREAS LIENHARD (2008) 6.

<sup>87</sup> PATRICK FREUDIGER (2016) 340.

<sup>88</sup> § 1 Abs. 2 PCGG BL.

117 § 15 Abs. 1 lit. a Finanzkontrollgesetz Basel-Landschaft hält sodann fest, dass die Finanzkontrolle den Landrat und seine Kommissionen bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung, die Rechtspflege und die verwaltungsexternen Organisationen unterstützt.

### 3. Legitimation

118 Der Landrat, der die BLKB als öffentlich-rechtliche Anstalt durch gesetzgeberischen Akt geschaffen hat und dessen Zweck festgelegt hat, überwacht die *Zweckerfüllung* dabei durch eine distanziert-politische Kontrolle. Die Oberaufsicht des Landrats über die BLKB hat ihre Legitimation auch in der *Staatsgarantie*: Da der Kanton gemäss § 4 Abs. 1 KBG BL für die Verbindlichkeiten der BLKB haftet, sollen ihm auch entsprechende Kontroll- und Informationsrechte zustehen.

### 4. Gegenstand und Umfang der Oberaufsicht des Landrates

119 § 10 PCGG BL enthält – wie erwähnt – die folgende Regelung zur Oberaufsicht des Landrates:

*«<sup>1</sup>Der Landrat übt die Oberaufsicht über die Beteiligungen aus.*

120 Den Erläuterungen zu dieser Bestimmung in der Vorlage an den Landrat vom 28. Juni 2016<sup>89</sup> ist zu entnehmen, dass der erste Absatz dieser Bestimmung in Bezug auf die Beteiligungen des Kantons den verfassungsmässigen Grundsatz konkretisiert, dass der Landrat über alle Behörden und Organe die Oberaufsicht ausübt, welche kantonale Aufgaben wahrnehmen:

*«Die Oberaufsicht umfasst den Regierungsrat und damit die kantonale Verwaltung, andere Träger öffentlicher Aufgaben und die Justiz. Die Oberaufsicht stellt eine parlamentarische Kontrolle dar.»*

121 Die parlamentarische Oberaufsicht – so die Erläuterungen des Regierungsrates zu dieser Bestimmung – erstreckt sich mithin auf die Aufsichtsbefugnisse, welche der Regierungsrat in Bezug auf die Beteiligungen hat, welche ausgelagerte Kantonsaufgaben erfüllen. Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Beteiligungen ist also grundsätzlich der *Regierungsrat* und nicht der ausgelagerte Aufgabenträger selbst.<sup>90</sup> Die Oberaufsicht des Landrates ist somit einerseits eine *indirekte*, andererseits ist sie beschränkt durch den Umfang der *Aufsichtskompetenzen des Regierungsrates gegenüber diesen ausgelagerten Aufgabenträgern*. Diese sind wiederum in § 9 PCGG BL festgehalten:

- Wahrnehmung der Wahl- und Abwahlbefugnisse oder der Vorschlagsrechte bei der *Besetzung des strategischen Führungsorgans*;
- Mandatierung der *Kantonsvertretungen*;

<sup>89</sup> REGIERUNGSRAT BL (2016A) 17.

<sup>90</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2016A), Beilage «Auswertung Vernehmlassung LRV PCGG» vom 6. Juni 2016, 1.

- Durchführung der *Eigentümergepräche* mit den strategisch wichtigen Beteiligungen;
- Beschlussfassung über die *Eigentümerstrategien* und den *Beteiligungsbericht*;
- Genehmigung der *Geschäftsberichte* und *Jahresrechnungen* der Beteiligungen.

122 Entsprechend der *Akzessorietät* der Oberaufsicht des Landrates zu der in § 9 PCGG BL abgegrenzten Aufsichtskompetenz des Regierungsrats in Bezug auf die Beteiligungen, präzisiert sodann der zweite Absatz von § 10 PCGG BL, dass der Landrat im Rahmen der Oberaufsichtskompetenz die folgenden, *an die regierungsrätlichen Aufgaben des Regierungsrates anknüpfenden* Funktionen wahrnimmt:

<sup>2</sup>Er [der Landrat] nimmt die folgenden Funktionen wahr:

- a. **Kenntnisnahme der Eigentümerstrategien**, sofern sie nicht durch eine 2/3-Mehrheit mit konkreten Anträgen an den Regierungsrat zurückgewiesen werden;
- b. **Kenntnisnahme des Beteiligungsberichts**;
- c. **Kenntnisnahme der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen der strategisch wichtigen Beteiligungen.**<sup>91</sup>

123 Die Beschlussfassung über die Eigentümerstrategie, den Beteiligungsbericht sowie die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Beteiligungen ist demgegenüber eine Aufgabe des *Regierungsrates*.<sup>92</sup> Der verfügt zur Wahrnehmung der Oberaufsicht jedoch über die entsprechenden *Informationsrechte gegenüber dem Regierungsrat* als Aufsichtsbehörde über die Beteiligungen («Kenntnisnahme»). Basierend auf diesen Informationen kann der Landrat sodann mittels *parlamentarischer Vorstösse* sowie der Einflussmöglichkeit gemäss § 10 Abs. 2 lit. a PCGG BL (Rückweisung der Eigentümerstrategie durch eine 2/3-Mehrheit mit konkreten Anträgen an den Regierungsrat) auch im Bereich der Beteiligungen aktiv Akzente setzen.<sup>93</sup>

124 Die im Gesetz über die Beteiligungen namentlich genannten Instrumente bilden indes keine abschliessende Aufzählung. Neben den ordentlichen Aufsichtsmitteln (Kenntnisnahme des Geschäftsberichtes, Jahresrechnung und Beteiligungsbericht) stehen dem Landrat grundsätzlich weitere Aufsichtsmittel zur Verfügung. Im Rahmen einer Oberaufsichtskompetenz kann der Landrat auch Auskünfte über die Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden anfordern, *Untersuchungen über konkrete Fälle* mit Experten anordnen oder *Kritik an Handlungen und Entscheidungen* des Regierungsrates sowie auch einer Unterlassung in Bezug auf eine Beteiligung äussern.<sup>94</sup>

125 Der Landrat kann sodann, wie erwähnt, *mit Unterstützung der Finanzkontrolle* auch Handlungen und Entscheidungen der zu beaufsichtigenden Beteiligung, soweit sie in Zusammenhang mit dem öffentlichen Leistungsauftrag, der Eignerstrategie oder der Staatsgarantie des Kantons stehen,

<sup>91</sup> Hervorhebungen beigefügt.

<sup>92</sup> § 9 Abs. 2 lit. c bis e PCGG BL. Vgl. zu den Zuständigkeiten des Regierungsrates in Abgrenzung zu denjenigen des Landrates insbesondere unten die Beurteilung der Forderung 2.

<sup>93</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2016A), Beilage «Auswertung Vernehmlassung LRV PCGG» vom 6. Juni 2016, 1.

<sup>94</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) Rz. 1727.

nachträglich auf ihre Zweck- und Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Effizienz überprüfen und bewerten.<sup>95</sup>

126 Des Weiteren kann der Landrat bzw. die Finanzkommission von seiner Kompetenz gemäss § 10 Abs. 2 lit. a PCGG BL Gebrauch machen und die Eignerstrategie – sofern er die erforderliche 2/3-Mehrheit erreicht – mit einem *konkreten Antrag an den Regierungsrat* zurückweisen.

127 Schliesslich kann der Landrat die Instrumente der *parlamentarischen Vorstösse* gemäss § 34 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz; SGS 131) ergreifen. Mittels parlamentarischer Vorstösse können sowohl bestimmte Massnahmen des Regierungsrates verlangt als auch Aufträge erteilt werden und somit indirekt eine Kontrolle über die Beteiligung ausgeübt werden.<sup>96</sup>

128 Gemäss § 62 Abs. 1 lit. f des Landratsgesetzes behandelt sodann die *Finanzkommission* des Landrates den *Beteiligungsbericht* und kann in diesem Zusammenhang die erforderlichen *Informationen* über die betreffende Beteiligung einverlangen. § 8 Abs. 2 KBG BL hält denn auch in Bezug auf die BLKB explizit fest, dass die Finanzkommission des Landrates über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten *vertraulich orientiert* wird.<sup>97</sup>

129 Zur Bedeutung und Tragweite der Oberaufsicht halten die Erläuterungen des Regierungsrates im Weiteren fest:<sup>98</sup>

*«Bei der Oberaufsicht über die Beteiligungen geht es darum, auf die **grossen Zusammenhänge**, die **langfristige Ausrichtung** und die **politischen Perspektiven** zu achten und die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Eigentümerinteressen zu überwachen. Die Überwachung umfasst die Prüfung, ob die **Regierung** die Interessen des Kantons als Eigentümer und Auftraggeber wahrgenommen haben und ob innerhalb der ausgelagerten Einheiten ein funktionierendes Aufsichts-, Controlling- und Reportingkonzept besteht.*

130 Die parlamentarische Oberaufsicht dient damit grundsätzlich dazu, die *politische Verantwortung des Regierungsrates* als Eigentümervertreter gelten zu machen und zu überwachen. Sie wird in Zusammenhang mit den ausgegliederten Aufgabenträgern in der Regel *nachträglich* und *indirekt* über den Regierungsrat ausgeübt und verhält sich gegenüber der Aufsicht des Regierungsrates *akzessorisch*. Die Oberaufsicht soll *nicht unmittelbar auf das operative Geschäft einwirken*; sie soll dem Landrat vielmehr dazu dienen, eine Gesamtsicht *aus einer gewissen Distanz* zu erlangen.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> MÜLLER/VOGEL (2010) 649.

<sup>96</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) Rz. 1727.

<sup>97</sup> Vgl. zu den Grenzen des Informationsrechts unten Rz. 133 ff.

<sup>98</sup> REGIERUNGSRAT BL (2016A) 17 (Hervorhebungen beigefügt).

<sup>99</sup> Vgl. LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ (2017) 360; MÜLLER/VOGEL (2010) 650 f.

## 5. Fazit

- 131 Die Oberaufsicht des Landrates im Bereich der Beteiligungen ist grundsätzlich eine *indirekte*. Adressat der Oberaufsicht ist primär der *Regierungsrat*. Entsprechend sind auch die Informationsrechte des Kantons in Bezug auf die Beteiligungen des Kantons grundsätzlich – so wie im Kanton Aargau bezüglich der besonderen Untersuchung explizit vorgesehen<sup>100</sup> – *indirekt über den Regierungsrat* geltend zu machen. Die Informationsrechte dürfen zudem nicht weiter ausgeschöpft werden, als dies *für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erforderlich* ist.<sup>101</sup>
- 132 Die Regelung gemäss BLKB-Initiative, wonach der *Landrat* die vorgesehene besondere Untersuchung eigenständig und *direkt* einleiten können soll, ist somit *unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Public Corporate Governance systemwidrig* und liegt ausserhalb der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht.

## E. Schranken des Informationsrechts des Landrates in Bezug auf die BLKB

### 1. Finanzmarktaufsichtsrechtliche Schranken des Informationsrechts

- 133 Die Oberleitung und die Kontrolle der BLKB fällt, wie erwähnt, in die unentziehbare Kernkompetenz des Bankrates, die sich bei der als selbständige Anstalt errichteten Kantonalbank aus dem Bankenaufsichtsrecht ableitet. Was unter Oberleitung und Kontrolle einer Bank zu verstehen ist, wird konkretisiert durch das FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken», welches sich wiederum auf Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG stützt.
- 134 Die durch die Initiative beabsichtigte besondere Untersuchung und die im Rahmen einer solchen Untersuchung geltend gemachten Informationsansprüche können – wie hiervor dargelegt – in die finanzmarktaufsichtsrechtlich dem Bankrat zugeordnete Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie eingreifen, wenn sie auf einen kontrollierenden Zugriff in die *dem Bankrat unentziehbar anvertraute Sphäre* hinauslaufen.<sup>102</sup>
- 135 Unter bankenaufsichtsrechtlichen Aspekten ist bei der Informationsvermittlung an Dritte sodann das in Art. 47 BankG verankerte *Bankkundengeheimnis* zu beachten. Dieses hat seine eigentliche rechtliche Grundlage im zivilrechtlich geregelten Vertrauensverhältnis zwischen Bankkunde und Bank<sup>103</sup> und im Recht auf Schutz der Persönlichkeit.<sup>104</sup> Gegenstand des Bankkundengeheimnisses sind sämtliche Informationen, welche die Bank von ihren und über ihre Kunden im Rahmen ihrer

<sup>100</sup> Vgl. § 15 Abs. 2 KBG AG.

<sup>101</sup> MÜLLER/VOGEL (2010) S. 656.

<sup>102</sup> Vgl. oben Rz. 89 ff.

<sup>103</sup> Art. 398 Abs. 1 OR und Art. 28 ZGB; vgl. BUNDESRAT (1970) 1161.

<sup>104</sup> Art. 28 ff. ZGB; Art. 13 BV; Art. 8 EMRK; vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 619.

Geschäftsbeziehung erfährt.<sup>105</sup> Die Bank ist somit verpflichtet, sowohl hinsichtlich vermögensrechtlicher Belange der Bankkunden als auch solcher privater Natur Stillschweigen zu bewahren sowie auch die Geschäftsbeziehung als solche geheim zu halten.<sup>106</sup> Das Bankkundengeheimnis wird zwar teilweise durch die gesetzliche Bestimmungen über die Zeugnis- und Auskunft- und Meldepflicht gegenüber Gerichten und Behörden durchbrochen.<sup>107</sup> Keine Auskunftspflicht besteht jedoch in den Verfahren des Verwaltungsrechts oder der Steuerveranlagung.<sup>108</sup> Somit wäre im Rahmen seitens des Landrates angeordneten Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle darauf zu achten, dass die im Rahmen der Untersuchung herauszugebenden Informationen nicht in die durch das Bankkundengeheimnis geschützte Sphäre eingreifen.

## 2. Kapitalmarktrechtliche Schranken des Informationsrechts

136 Die BLKB hat börslich gehandelte Zertifikate ausgegeben. Damit ist sie in ein zusätzliches, sehr weitreichendes Geflecht rechtlicher Beziehungen eingebunden. Es kommen *Sonderregeln* für Publikumsgesellschaften zur Anwendung, die sich aus dem *Kapitalmarktrecht* ergeben. Die Wirkung des Kapitalmarktrechts kann weitgehend mit einem einzigen Stichwort zusammengefasst werden: «*level playing field*». Im Ergebnis bestehen zusätzliche *Informationsverbote* einerseits und *Informationsgebote* andererseits für die vom Kanton beherrschte Bank – Regeln, die in der Praxis mit starken Sanktionen durchgesetzt werden:<sup>109</sup>

- Das *Insiderstrafrecht* ist im vorliegenden Fall mit dem Mitteilungsverbot viel wichtiger als mit dem Transaktionsverbot; die strafrechtlichen Vorschriften gelten für die Kantonalbankzertifikate während der kritischen Zeitspanne nach dem Eintritt eines kursrelevanten Ereignisses innerhalb der Unternehmenssphäre: Tritt das noch nicht öffentlich bekannte kursrelevante Ereignis auf, müssen alle im Insiderstrafrecht definierten Personen die Information strikte für sich behalten, bis das Ereignis öffentlich bekannt wird. Dieses *Informationsverbot* belastet auch den typischerweise vorgesehenen Informationsaustausch zwischen dem Kanton und der Kantonalbank. Eine strikte interne Ordnung der Informationsverbote und eine Überwachung ihrer effektiven Einhaltung («*compliance*») ist unerlässlich.
- Die *Ad hoc-Publizität* enthält umgekehrt ein *Informationsgebot* für kursrelevante, noch vertrauliche Ereignisse in der Unternehmenssphäre. Die konkrete Erfassung, Analyse und Umsetzung in eine knappe und objektiv richtige Information erfordert eine zweckmässige interne Organisation und bedarf einer ständigen Überwachung. Die Grosszahl der Ad hoc-Mitteilungen enthält – abgesehen von den obligatorischen, sofort öffentlich zu machenden Jahres- und

<sup>105</sup> BGE 137 II 431 E. 2.1.1 m.w.H.; ADRIANO MARGIOTTA (2002) 80; CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 619.

<sup>106</sup> URS ZULAUF (2018) 667 ff.; ADRIANO MARGIOTTA (2002) 81.

<sup>107</sup> Art. 47 Abs. 5 BankG und Art. 69 Abs. 5 FINIG.

<sup>108</sup> ABEGG ET AL. (2019) 392; CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 620.

<sup>109</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 540 f.; siehe auch PETER BÖCKLI (2003) 87 ff.; BÖCKLI/BÜHLER (2005) 101 ff.

Zwischenabschlüssen – typischerweise negative Tatsachen, d.h. einen wirtschaftlichen Misserfolg oder einen Schadens- oder Haftungsfall im Unternehmen. Daher besteht eine Versuchung zu einer Zurückhaltung gegenüber der Aussenwelt und einer selektiven Vorabinformation an den beherrschenden Eigner. Die Bewältigung dieses in den beiden Systemen, demjenigen des Kapitalmarktrechts und jenem des öffentlichen Rechts, angelegten Widerspruchs ist ein Hauptproblem eines börsenkotierten ausgegliederten Aufgabenträgers des Kantons.

- 137 Insgesamt schränkt das *Kapitalmarktrecht* die Handlungsfreiheit der Kantonbank und namentlich den Anspruch des Kantons auf einen selektiven Zugang von Informationen zu wichtigen, d.h. im typischen Fall kursrelevanten, Informationen ein. Es erzwingt gleichzeitig eine breite Information der Öffentlichkeit auch über Einzelheiten, deren Verbreitung dem Kanton oder den weiteren Stakeholdern der Kantonbank unerwünscht sein kann. Infolge der Börsenkotierung der Kantonbank oder von deren Zertifikaten befinden sich bei der Kantonbank nicht nur professionelle «*players*» auf der Bühne des Geschehens – Finanzanalysten, «*proxy advisors*» und dann auch klagefreudige aktivistische Investoren –, deren Aktionen sich dem Einfluss des Kantons weitgehend entziehen, sondern auch die sehr kritisch arbeitenden Stellen der SIX Swiss Exchange und gegebenenfalls die Strafverfolgungsbehörden.<sup>110</sup>
- 138 Die Information des Kantons über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten kann sich mithin *nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank* beziehen und grundsätzlich auch nicht proaktiv oder im Sinne eines laufenden «Controllings» des operativen Geschäftsgangs erfolgen, sondern erstreckt sich vor allem auf einen Austausch von Informationen, welche dem Parlament oder dessen Finanzkommission zur Verfügung zu stellen sind, damit diese ihre Aufgaben im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle (Soll-Ist-Vergleich)* wahrnehmen kann.<sup>111</sup>

## F. Zwischenergebnis zur Forderung 1 gemäss BLKB-Initiative

- 139 Zusammenfassend ist die Forderung der BLKB-Initiative, wonach dem Landrat oder Regierungsrat gesetzlich ein Recht zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle einzuräumen sei, aus den folgenden Gründen rechtlich problematisch:
- ***Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrats greift in den finanzmarktaufsichtsrechtlich vorgegebenen Kernkompetenzbereich des Bankrates ein:*** Eine durch den Landrat oder den Regierungsrat eingeleitete besondere Untersuchung – so wie sie den Initianten vorschwebt – tritt in ein *Spannungsfeld zur Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie des Bankrates*. Dies namentlich dann, wenn sie auf einen kontrollierenden Zugriff

<sup>110</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 541; vgl. auch ZK-BÜHLER (2018) Vor Art. 707–726 N 431 ff.; PETER BÖCKLI (2015) 210; URS BERTSCHINGER (2015) 461 ff.

<sup>111</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 541.

in die dem Bankrat unentziehbar anvertraute Sphäre hinausläuft. Die im Rahmen einer solchen Untersuchung erfolgende Information des Landrates und des Regierungsrates über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten könnte sich ausserdem *nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank* beziehen, und grundsätzlich auch *nicht proaktiv* oder im Sinne eines eigentlichen laufenden «Controllings» erfolgen, sondern könnte sich nur auf einen Austausch von Informationen erstrecken, welche ohnehin im Rahmen der Oberaufsicht des Landrates von der Bank zur Verfügung zu stellen ist, damit diese ihre Aufgaben im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle* wahrnehmen kann.

- **Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates schafft Abgrenzungsprobleme zum Kompetenzbereich und Prüfauftrag der ordentlichen unabhängigen Revisionsstelle der BLKB:** Sollte auf Veranlassung des Landrates oder Regierungsrates eine besondere Untersuchung durch eine neue unabhängige Revisionsstelle beauftragt werden, so stellt sich einerseits die Frage, *welche weitergehenden Unabhängigkeitskriterien* diese Revisionsstelle erfüllen müsste, welche nicht bereits die ordentliche Revisionsstelle der BLKB erfüllt. Ausserdem bestünde im Falle einer Beauftragung einer neuen Revisionsstelle das Risiko, dass der gesonderte Untersuchungsauftrag an eine neue Revisionsstelle in den aufsichtsrechtlichen und obligationenrechtlichen Prüfauftrag der ordentlichen Revisionsstelle bzw. in den vorgegebenen Aufgabenbereich der ordentlichen Aufsichtsprüfung eingreifen würde. Es stellt sich hier namentlich die Frage, ob in Bezug auf solche Sonderfälle nicht vielmehr die ernannte ordentliche Revisionsstelle mit solchen zusätzlichen Prüfaufträgen betraut werden sollte.
- **Kanton verfügt gemäss Beteiligungsgesetz (PCGG BL) bereits über geeignete Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente gegenüber der BLKB:** Gemäss § 9 PCGG BL übt der Regierungsrat die Aufsicht über die BLKB aus, und zwar durch die Wahrnehmung der Wahl- und Abwahlbefugnisse oder der Vorschlagsrechte bei der Besetzung des strategischen Führungsorgans, die Mandatierung der Kantonsvertretungen, die Durchführung der Eigentümergespräche mit der BLKB, die Beschlussfassung über die Eigentümerstrategien und den Beteiligungsbericht sowie die Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen der BLKB. Der Landrat übt sodann gemäss § 10 PCGG BL die Oberaufsicht aus mittels Kenntnisnahme der Eigentümerstrategie, des Beteiligungsberichts sowie des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der BLKB.
- **Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates liegt ausserhalb der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht:** Die Oberaufsicht des Landrates im Bereich der Beteiligungen ist grundsätzlich eine *indirekte*. Adressat der Oberaufsicht ist primär der *Regierungsrat*. Entsprechend sind auch die Informationsrechte des Kantons in Bezug auf die Beteiligungen des Kantons grundsätzlich *indirekt über den Regierungsrat* geltend zu machen. Die Informationsrechte dürfen zudem nicht weiter ausgeschöpft werden, als dies *für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erforderlich* ist. Die Rege-

lung gemäss BLKB-Initiative, wonach der Landrat die vorgesehene besondere Untersuchung eigenständig und *direkt* einleiten können soll, ist somit *unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Public Corporate Governance systemwidrig*.

- **Sonderuntersuchungsrecht des Landrates oder Regierungsrates durch finanzmarktaufsichts- und kapitalmarktrechtliche Vorschriften zum Umgang mit Informationsvorsprüngen stark eingeschränkt:** Insgesamt schränkt das *Kapitalmarktrecht* (Insiderstrafrecht und börsenrechtliche Ad hoc-Publizitätsregeln) die Handlungsfreiheit der Kantonbank und namentlich den Anspruch des Kantons auf einen selektiven Zugang von Informationen zu wichtigen, d.h. im typischen Fall kursrelevanten, Informationen stark ein. Die Information des Kantons über den Geschäftsgang und andere wichtige Angelegenheiten könnte sich *nicht auf eigentliche Interna im Geschäfts- und Führungsbereich der Bank* beziehen und grundsätzlich auch nicht proaktiv oder im Sinne eines laufenden «Controlings» des operativen Geschäftsgangs erfolgen, sondern sich nur auf einen Austausch von Informationen erstrecken, welche dem Landrat oder dessen Finanzkommission zur Verfügung zu stellen sind, damit diese ihre Aufgaben im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht im Sinne einer *nachträglichen äusseren Kontrolle (Soll-Ist-Vergleich)* wahrnehmen kann. Eine absolute Schranke fände der im Rahmen einer Untersuchung geltend gemachte Auskunfts- und Informationsanspruch schliesslich auch im strafrechtlich geschützten Bereich des *Bankkundengeheimnisses*.

### III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlages

#### A. Verweisung auf die fachliche Aufsicht über die BLKB durch die FINMA

- 140 Zur Klarstellung und Abgrenzung der Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons in Bezug auf die BLKB, wie sie bereits im PCGG BL vorgesehen sind, könnte im Kantonbankgesetz festgehalten werden, dass die BLKB grundsätzlich der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsbehörde gemäss den einschlägigen finanzmarktaufsichtsrechtlichen Bestimmungen untersteht.

#### B. Verweisung auf die Aufsicht des Kantons über die BLKB durch den Regierungsrat gemäss PCGG BL

- 141 In Bezug auf die Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons könnte im Kantonbankgesetz explizit auf das geltende PCGG BL verwiesen werden und ausdrücklich festgehalten werden, dass die Aufsicht des Kantons über die BLKB durch den *Regierungsrat* wahrgenommen wird.

### C. Erteilung spezieller Prüfungsaufträge an die ordentliche unabhängige Revisionsstelle

141a Gelegentlich räumen die Kantonalbankgesetze sowohl den Organen der Bank als auch den kantonalen Aufsichtsinstanzen die Befugnis ein, den Revisoren spezielle Prüfungsaufträge zu erteilen,<sup>112</sup> so namentlich die Kantonalbankgesetze Neuenburg<sup>113</sup>, Schaffhausen<sup>114</sup>, Thurgau<sup>115</sup> und Uri<sup>116</sup>. Eine entsprechende Bestimmung, welche diese Befugnis auch dem Regierungsrat einräumt, könnte auch in das Kantonalbankgesetz aufgenommen werden.

---

<sup>112</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 40.

<sup>113</sup> § 27 Abs. 2 KBG NE: «*Le Conseil d'Etat et le conseil d'administration peuvent le [l'orange de révision externe] charger de vérifications complémentaires.*»

<sup>114</sup> § 14 Abs. 1 Ziff. 5 KBG SH: «*Dem Kantonsrat stehen folgende Befugnisse zu: ... 5. Erteilung von besonderen Prüfungsaufträgen an die Revisionsstelle ...*»

<sup>115</sup> § 17b Abs. 4 KBG TG: «*Die Revisionsstelle hat besondere Prüfungsaufträge des Grossen Rates oder seiner zuständigen Kommissionen auszuführen sowie unter Wahrung des Bank- und des Geschäftsgeheimnisses Bericht zu erstatten.*»

<sup>116</sup> § 25 Abs. 2 Satz 2 KBG UR: «*Er [der Regierungsrat] kann von der ordentlichen Revisionsstelle und der bankengesetzlichen Prüfgesellschaft Auskunft verlangen und diesen besondere Prüfungsaufträge erteilen.*»

## Forderung 2: Wahl und Abberufung des Bankrates durch den Landrat auf Antrag des Regierungsrates

*«<sup>2</sup>Auf Antrag des Regierungsrats wählt der Landrat die Mitglieder des Bankrats sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Bankrat selbst. <sup>3</sup>Bei begründeten Bedenken kann der Landrat die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen. [...] <sup>8</sup>Mitglieder des Bankrats können vom Landrat nach vorheriger Anhörung abberufen werden, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben.» (§ 10 Abs. 2, 3 und 8 E-KBG BL)*

### I. Gegenstand der Forderung

- 142 Nach der geltenden Regelung des Gesetzes über die Beteiligungen (PCGG BL) in § 5 und § 10 Abs. 1<sup>bis</sup> KBG BL übt der *Regierungsrat* die Wahlbefugnisse und das Vorschlagsrecht zur Besetzung der Mitglieder des Bankrates, einschliesslich des Bankratspräsidenten bzw. der Bankratspräsidentin, aus. Er hat dabei die vakanten Sitze öffentlich auszuschreiben und diese anhand eines Anforderungsprofils zu besetzen. Zu beachten ist sodann die personelle Unabhängigkeit der Organe, die zwölfmonatige Cooling-off-Periode für die Wahl des Vorsitzenden der Geschäftsleitung zum Präsidenten des Bankrates, die Altersgrenze von 70. Jahren, die maximale Amtsdauer 4 Jahren bzw. maximale Amtszeit von 16 Jahren, die angemessene Vertretung der Geschlechter und die maximale Anzahl von 7 Mitgliedern im Bankrat.<sup>117</sup> Gemäss § 10 Abs. 2 KBG BL sollen die Mitglieder des Bankrates sodann die wirtschaftlichen Zusammenhänge kennen, unternehmerisch denken und über allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts oder andere für die Bank wichtige Kompetenzen verfügen.
- 143 Nach der hier zu beurteilenden Forderung der BLKB-Initiative, welche in § 10 Abs. 2, 3 E-KBG BL geregelt werden soll, würde der *Landrat* auf Antrag des Regierungsrats die Mitglieder des Bankrates sowie die Bankratspräsidentin oder den Bankratspräsidenten wählen und könnte bei begründeten Bedenken die Wahl einzelner Bankratskandidierender im Sinne eines Vetorechts ablehnen. Zudem sollen die Mitglieder des Bankrates vom *Landrat* nach vorheriger Anhörung abberufen werden können, wobei Entschädigungsansprüche der Abberufenen vorbehalten bleiben sollen.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> § 5 Abs. 2 lit. c bis i PCGG BL.

<sup>118</sup> § 10 Abs. 8 E-KBG BL.

## II. Rechtliche Beurteilung der Forderung

### A. Prinzip der Einheit von Eigentum und Stimmrecht

#### 1. Der Eigentümer soll stimmberechtigt sein, der Stimmberechtigte soll Eigentümer sein

144 Der entscheidende Grundgedanke im Bereich des Verhältnisses des Unternehmens zu seinen Stakeholdern (externe Corporate Governance)<sup>119</sup> besteht darin, dass diejenigen Personen die wichtigsten Entscheidungen der Eigentümerebene (Wahl und Abberufung des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans, Genehmigung der Jahresrechnung) treffen sollen, welche auch effektiv die Eigentümer sind. Die Idee ist, dass die Entscheide der Eigentümerebene von jenen zu treffen sind, die in eigener Person vom Wertzuwachs oder Wertschwund ihrer in dem Sondervermögen des Unternehmens angelegten Investition betroffen sind. Die naturgemäss immer oberhalb der Oberleitungs- und Aufsichtsebene liegende Eigentümerebene funktioniert mit anderen Worten dann am besten, wenn das Stimmrecht – das Recht, die obersten Grundsatzentscheide zu treffen – mit dem Eigentum zusammenfällt. Der Eigentümer soll stimmberechtigt sein, der Stimmberechtigte soll Eigentümer sein.<sup>120</sup> Dieses Grundprinzip wird insbesondere in der angloamerikanischen Corporate Governance-Diskussion hervorgehoben:<sup>121</sup>

*«Shareholders should have the right to control corporate resources and ensure that they are used to their own benefit because they are the owners. The right to control private property is an essential part of what it means to own something, and ownership rights are a vitally important social norm and important for efficiency reasons.»*

145 Dieses scheinbar selbstverständliche, aber entscheidend wichtige Prinzip liegt auch dem Verständnis der kontinentaleuropäischen Auffassung von Corporate Governance zugrunde. So hält denn auch der *Swiss Code* einleitend ausdrücklich fest:

*«Den Aktionären steht die letzte Entscheidung in der Gesellschaft zu.»*

#### 2. Im Fall einer selbständigen Anstalt wie der BLKB

146 Übertragen auf den Fall einer selbständigen Staatsanstalt wie der BLKB ist daraus abzuleiten, dass diejenige Stelle des Staates die Eigentümerfunktion gegenüber der Staatsanstalt wahrnehmen sollte, die gesetzlich hinsichtlich des Staatseigentums zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte

<sup>119</sup> Vgl. dazu oben Rz. 73.

<sup>120</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1160.

<sup>121</sup> MARGRET M. BLAIR (2005) 174 ff.

und Eigentümerpflichten berufen ist. Im demokratisch und gewaltenteilig organisierten Kanton ist das die Exekutive, d.h. der *Regierungsrat*. Dieser ist der gesetzliche Vertreter des Staates für die Wahrnehmung der Eigentümerrechte des staatlichen Vermögens, und zwar auch hinsichtlich der selbständigen Anstalten. Das Exekutivorgan ist es, das für seine Handlungen und Unterlassungen dann auch der Staatshaftung untersteht und das der staatlichen Oberaufsicht des Parlaments unterstellt ist.

- 147 Nicht das Parlament, sondern der Regierungsrat bietet Gewähr, dass das für die Eigentümerrechte zuständige Organ gleichzeitig auch die oberste Entscheidungsgewalt auf der Eigentümerebene besitzt, d.h. das Stimmrecht im Sinne der Wahl der Mitglieder des obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans und der Genehmigung der Jahresrechnung. Dass diese Folgerung aus der Sicht der externen Corporate Governance stichhaltig ist, ergibt sich auch aus weiteren Beobachtungen:<sup>122</sup>
- Im System der *Gewaltenteilung* ist es die Exekutive, die einerseits dazu berufen ist, das Staatsvermögen gegenüber Dritten zu vertreten, und die andererseits die Kompetenz hat, den staatlichen Organisationen Weisungen zu erteilen. Dies gilt insbesondere gegenüber selbständigen Staatsanstalten. So bestimmt z.B. Art. 10 Abs. 2 SBBG ausdrücklich: «*So lange der Bund alleiniger Aktionär bleibt, nimmt der Bundesrat die Befugnisse der Generalversammlung wahr.*»
  - Einem *Parlament* ist im demokratisch gewaltenteiligen Staatswesen zwar keineswegs nur die Hauptfunktion der Gesetzgebung zugeteilt, doch machen der Erlass der Gesetze, die Budgethoheit und die staatliche Oberaufsicht durchaus die Hauptzuständigkeit des Parlaments aus.<sup>123</sup> In der Bestimmung darüber jedoch, wie die Eigentümerrechte des Staates in einem verselbständigten Sondervermögen – wie es in einer wirtschaftlich tätigen Staatsanstalt gegeben ist – wahrzunehmen ist, liegen Akte weder der Normensetzung noch der Haushaltfestsetzung oder der staatlichen Oberaufsicht. Darin liegen vielmehr Akte der Exekutive in der Wahrnehmung der kantonalen Eigentümerrechte an dem Sondervermögen des Kantons.
  - Aus der Sicht nicht nur des öffentlichen Rechts, sondern vor allem der *Corporate Governance* ist es entscheidend, dass diejenige staatliche Stelle die Funktionen der Eigentümerebene wahrnimmt, die effektiv dazu berufen ist, die Eigentümerrechte und Eigentümerfunktion sowohl am organisatorisch verselbständigten Staatsvermögen wahrzunehmen.
- 148 Würde man anders vorgehen, käme es zu einer unter den Gesichtspunkten der Corporate Governance unerwünschten, ja ihren Bestrebungen geradezu zuwiderlaufenden Erscheinung einer Art *Spaltung*.<sup>124</sup> Die eine Instanz ist Träger der Eigentümerrechte – der Regierungsrat nämlich, kraft seiner Funktionen als Exekutive und Verwalter des Staatsvermögens –, die andere Instanz jedoch,

<sup>122</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1161 f.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538.

<sup>123</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (2024) N. 1865 ff., insb. N. 1868; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (2020) N. 856 ff.

<sup>124</sup> JEAN NICOLAS DRUEY (1993) 69 ff.; ROLF H. WEBER (2002) 81 ff.

das Parlament, träge die mit dieser Eigentümerfunktion untrennbar verbundenen Hauptentscheidungen (Wahl des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans, Genehmigung des Jahresabschlusses und Beschluss über die Verwendung des nicht gesetzlich festgelegten Teils des Gewinns).<sup>125</sup>

### 3. Die Frage der Übereinstimmung einer direkten Wahl- und Abberufungskompetenz des Parlaments mit den demokratischen Prinzipien

- 149 Nur scheinbar verstösst diese Zuordnung der Zuständigkeiten gegen das *demokratische Prinzip*: Wird nämlich unter diesem Gesichtspunkt die Wahrnehmung der Befugnisse der Eigentümerebene direkt auf das Parlament übertragen, so ist dies bei näherer Betrachtung gar nicht so demokratisch, wie man zunächst annehmen könnte.
- 150 Aus Sicht der Corporate Governance jedenfalls ist es ein Systembruch. Das Parlament ist nicht diejenige Stelle, die im Kanton die Eigentümerfunktion am Staatsvermögen wahrnimmt. Es ist auch nicht diejenige Instanz, die typischerweise die Staatsaufsicht über die selbständigen Staatsanstalten wahrnimmt. Das Parlament – mit seiner Gesetzgebungs-, Budget-, und Oberaufsichtskompetenz – bestimmt zwar die wichtigen Linien der Staatstätigkeit, nimmt aber *nicht selbst* die Eigentümerrechte am Staatsvermögen wahr und erteilt vor allem auch nicht selbst die Weisungen gegenüber den höchsten Staatsangestellten.
- 151 Das Parlament ist aus Sicht der Corporate Governance in Wirklichkeit *kein Ersatz für eine Generalversammlung*. Die einzelnen Angehörigen des Parlaments sind gar nicht individuell Anteilshaber an der selbständigen Anstalt; sie verspüren den Wertzuwachs und die Wertminderung der Beteiligung nicht in eigener Person, im strikten Gegensatz zur Generalversammlung der Aktionäre, die eben gerade eine Versammlung der Aktionäre in ihrer Funktion als individuelle Teil-Eigentümer ist.
- 152 Die demokratische Kontrolle im Kanton ist keineswegs dann am besten verwirklicht, wenn Wahl- und Sachentscheide im Bereich der Ausübung der Eigentümerfunktion des Staates direkt dem Parlament zugewiesen werden. Im Gegenteil: Seit Jahrhunderten ist anerkannt, dass die Demokratie auf die Dauer nur dann reibungslos funktioniert, wenn die Funktionen der Exekutive, der Legislative und der Judikatur *auseinandergehalten* werden. Eine zusätzliche Zuteilung bestimmter Kompetenzen an die Legislative – z.B. eine Zuteilung von Funktionen an das Parlament, die nichts mit Normsetzung, Budget und Oberaufsicht im Staat zu tun haben – bedeutet keineswegs, dass dadurch das demokratische Prinzip gestärkt wird. Die demokratische Kontrolle obliegt dem Parlament durch die Ausübung seiner Oberaufsichtsfunktion. Wird dem Parlament aber direkt die Wahl der einzelnen Mitglieder des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans einer selbständigen Staatsanstalt übertragen und wird ihm – wie einer Generalversammlung – die *direkte* Kompetenz zur Genehmigung des Jahresabschlusses der selbständigen Staatsanstalt zugewiesen, so ist die demokratische Kontrolle nicht verbessert. Denn das *organisationsgesetzlich dafür berufene und sachlich*

---

<sup>125</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1162 f.

*dazu geeignete, hinreichend informierte Organ ist der Regierungsrat, und dieses wird unzuständig. Und das institutionell auf politischen Machtausgleich bedachte Parlament, das für eine Personal-selektion für das Spitzenorgan einer selbständigen Anstalt objektiv weniger geeignet ist, erhält die entsprechende Kompetenz zugeteilt.*

- 153 Der Entscheid über die Berufung einer Person in das Oberleitungs- und Aufsichtsorgan einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts sollte nach den Grundsätzen der Corporate Governance ausschliesslich durch die Kriterien der persönlichen Qualifikation, der Eignung für die Erfüllung der organtypischen Aufgaben, der ausgewogenen Zusammensetzung des Gremiums und der persönlichen, finanziellen und politischen Unabhängigkeit bestimmt sein. Ist das Parlament zuständig, wird diese Wahl nun aber institutionell zum Gegenstand politischer Absprachen und Austarierungen. Dies hat auch mit richtig verstandener demokratischer Kontrolle wenig zu tun, verstösst aber mit Gewissheit gerade gegen die Grundsätze der Corporate Governance.
- 154 Eine direkte Zuständigkeit des Parlaments zur Wahrnehmung der obersten Funktionen der Eigentümerebene führt in Tat und Wahrheit zu einer *Political Governance*: Nicht mehr die Wahrnehmung der Eigentümerrechte ist die Leitlinie, sondern ganz konkret die parlamentarische Resultante des politischen Machtgefüges. Werden die Mitglieder des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans und vor allem auch dessen Präsidentin oder Präsident direkt durch das Parlament gewählt, so führt dies dazu, dass der politische Interessenausgleich und die Austarierung der politischen Kräfte im Parlament direkt auf die personelle Zusammensetzung des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans durchschlagen. Dies mag zwar durchaus einer herkömmlichen *Political Governance* entsprechen – wie man sie seit der Zeit des Aufbaus der Kantonalbanken noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts lange Zeit geübt hatte –, aber es widerspricht ebenso sehr den Leitlinien einer modernen Corporate Governance.<sup>126</sup>

## **B. Wahrnehmung der Befugnisse des Kantons gegenüber der BLKB**

- 155 Gestützt auf § 9 PCGG BL obliegt die Aufsicht die Kantonsbeteiligungen denn auch dem *Regierungsrat*. In diesem Sinne übt auch bezüglich der BLKB – wie im übrigen nach den meisten Kantonalbankgesetzen – der *Regierungsrat* die Aufsicht aus.<sup>127</sup> Diese Aufsicht durch den Regierungsrat steht – wie erwähnt – unter dem bundesrechtlichen *Vorbehalt*, dass sie nur so weit reicht, als die BLKB nicht der *übergeordneten fachlichen Aufsicht durch die FINMA* unterstellt ist.
- 156 In die Hauptzuständigkeit des *Landrates* fallen – wie bereits dargelegt – demgegenüber primär der Erlass der Gesetze, die Budgethoheit und die staatliche Oberaufsicht.<sup>128</sup> In der Bestimmung

<sup>126</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1166.

<sup>127</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538.

<sup>128</sup> § 61 KV BL: «Der Landrat ist die gesetzgebende Behörde des Kantons. Er übt die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.» Vgl. auch § 10 PCGG BL. Vgl. sodann PETER BÖCKLI (2007) 1163 sowie NZZ (2007) 25.

darüber jedoch, wie die Eigentumsrechte des Kantons in einem verselbständigten Sondervermögen – wie es in einer Kantonalbank gegeben ist – wahrzunehmen sind, liegen Akte weder der Normsetzung noch der Haushaltfestsetzung oder der staatlichen Oberaufsicht. Darin liegen vielmehr Akte der *Exekutive* in der Wahrnehmung der kantonalen Eigentümerrechte an dem Sondervermögen des Kantons.<sup>129</sup>

- 157 Nur der *Regierungsrat* kann Gewähr bieten, dass das für die Eigentümerrechte zuständige Organ gleichzeitig auch die oberste Entscheidungsgewalt auf der Eigentümerebene besitzt, d.h. das Stimmrecht im Sinne der Wahl und Abwahl der Mitglieder des obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans der Kantonalbank und der Genehmigung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über eine allfällige Eigentümerstrategie des Kantons.<sup>130</sup>
- 158 Entsprechend sieht § 9 Abs. 2 PCGG BL denn auch vor, dass der *Regierungsrat* seine Aufsicht insbesondere über die folgenden Funktionen wahrnimmt:
- a. Wahrnehmung der *Wahl- und Abwahlbefugnisse* oder der Vorschlagsrechte bei der Besetzung des strategischen Führungsorgans;
  - b. Durchführung der Eigentümergespräche mit der Beteiligung des Kantons;
  - c. Beschlussfassung über die Eigentümerstrategie und den Beteiligungsbericht betreffend die Beteiligung;
  - d. Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen der Beteiligung.
- 159 Im System der Gewaltenteilung ist es – wie gesehen – die *Exekutive*, die einerseits dazu berufen ist, das Kantonsvermögen gegenüber Dritten zu vertreten, und die andererseits die Kompetenz hat, den staatlichen Organen Weisungen zu erteilen. Dies gilt insbesondere auch gegenüber einer Kantonalbank in der Rechtsform einer selbständigen Anstalt.<sup>131</sup>
- 160 Soll die Corporate Governance wirklich den Vorrang vor einer *Political Governance* haben, dürfte der Regierungsrat auch aufgrund seiner Sachkenntnis und Zusammensetzung in der Regel *funktional klar besser geeignet* sein, auf der Eigentümerebene einen effizienten Entscheidungs- und Kontrollprozess zu gewährleisten, als der eher auf politischen Machtausgleich bedachte Landrat.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538.

<sup>130</sup> § 71 KV BL: «Der Regierungsrat ist die leitende und die oberste vollziehende Behörde des Kantons.» Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538; siehe auch CHRISTOPH B. BÜHLER (2011) 519; PETER BÖCKLI (2007) 1163; NZZ (2007) 25; REGIERUNGSRAT BL (2003) 18 f.

<sup>131</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538.

<sup>132</sup> Vgl. ANDREAS STÖCKLI (2012) 223 ff., insb. 229 f.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538.

161 Aus der Sicht nicht nur des öffentlichen Rechts, sondern vor allem der Corporate Governance ist es entscheidend, dass diejenige staatliche Stelle die Funktionen der Eigentümerebene wahrnimmt, die *effektiv dazu berufen* ist, die Eigentümerrechte und -pflichten am organisatorisch selbstständigen Staatsvermögen wahrzunehmen.<sup>133</sup>

### C. Zwischenergebnis zur Forderung 2 der BLKB-Initiative

162 Überträgt man die Grundsätze der Corporate Governance in Bezug auf das Verhältnis zur Eigentümerebene – nämlich verstanden als ein Bemühen darum, dass die Eigentümerebene die ihr zustehenden wichtigsten Entscheide gut orientiert selber trifft und die Wahrnehmung der Mitverwaltungsrechte, vor allem des Stimmrechts, der die Eigentümerfunktionen ausübenden Stelle zugewiesen wird – auf den Fall einer selbständigen Staatsanstalt wie der BLKB, so zeigt sich: Eine unerwünschte Spaltung tritt gerade dann ein, wenn die *eine* Instanz die Eigentümerrechte am Staatsvermögen und den Staatsangestellten kraft Verfassung und Gesetz wahrzunehmen befugt ist – nämlich der Regierungsrat (Exekutive) –, die wichtigsten Grundentscheide der Eigentümerebene (Wahl, Jahresabschluss) jedoch einer *anderen* Instanz zugeordnet werden, nämlich dem Parlament (Legislative). Aus Sicht der Corporate Governance ist die Zuständigkeit des Landrates zur Fällung der wichtigsten Grundentscheide der Eigentümerebene – Wahl und Abberufung, Jahresabschluss – nicht zweckmässig.

163 Sind im öffentlichen Recht des Kantons die Wahrung der Eigentümerbefugnisse des Kantons und die direkte Aufsicht über die Staatsanstalten dem Regierungsrat zugewiesen, so sind die Grundsätze der Corporate Governance dann am besten verwirklicht, wenn auch die Wahl- und Abberufungsbeschlüsse der Eigentümerebene in Bezug auf die Organmitglieder einer selbständigen Staatsanstalt dem *Regierungsrat* zugeordnet werden.<sup>134</sup> Somit ist nach der hier vertretenen Auffassung die Forderung abzulehnen, wonach künftig der Landrat für die Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bankrates sowie der Bankratspräsidentin bzw. des Bankratspräsidenten zuständig sein soll.

### III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlages

164 Im Zuge einer Anpassung des Kantonalbankgesetzes könnten die im Rahmen der vorliegenden Begutachtung instruktionsgemäss nicht beurteilten Wahlvoraussetzungen bzw. Anforderungen an die fachliche Qualifikation und Unabhängigkeit der Mitglieder des Bankrates gemäss § 10 Abs.

---

<sup>133</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 538; vgl. auch CHRISTOPH B. BÜHLER (2011) 519; PETER BÖCKLI (2007) 1163; NZZ (2007) 25.

<sup>134</sup> PETER BÖCKLI (2007) 1166.

2 KBG BL und Regierungsratsbeschluss 2025-301 vom 25. Februar 2025 (Kenntnis der wirtschaftlichen Zusammenhänge, unternehmerisches Denken, allgemeine Kenntnisse des Bankgeschäfts oder andere für die Bank wichtige Kompetenzen) sowie gemäss § 17 Abs. 2 PCGG BL (notwendige fachliche Kenntnisse, Führungserfahrung, einwandfreier Leumund, Ausschluss von Interessenkonflikten, Verständnis politischer Rahmenbedingungen, zeitliche Verfügbarkeit, lokale Kenntnisse bei standortgebundenen Unternehmen, Vielfalt und Interdisziplinarität, kein Rollenkonflikt) mit Zuschnitt auf die Funktion eines Bankratsmitglieds der BLKB in die Bestimmung von § 10 KBG BL aufgenommen und entsprechend präzisiert werden. Dabei wären freilich auch die Vorgaben des Finanzmarktaufsichtsrechts betreffend die Gewähr<sup>135</sup> und Unabhängigkeit<sup>136</sup> der Mitglieder des Bankrates zu berücksichtigen.

---

<sup>135</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG.

<sup>136</sup> FINMA (2017) Rz. 17-25.

## Forderung 3: Regionalbank mit geographischem Geschäftskreis in der Wirtschaftsregion Nordwestschweiz

«<sup>1</sup>Die Bank bietet die üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank an. Dies sind im Wesentlichen: [...]» (§ 2 Abs. 1 E-KBG BL)

«<sup>1</sup>Der geographische Geschäftskreis der Bank erstreckt sich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz. «<sup>2</sup>Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland unterliegen höheren Risikoanforderungen und sind nur zulässig, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.» (§ 7 Abs. 1 und 2 E-KBG BL)

### I. Gegenstand der Forderung

- 165 Die Forderung gemäss BLKB-Initiative sieht einerseits vor, dass die *Geschäftstätigkeit* der BLKB in § 2 Abs. 1 E-KBG BL auf diejenige einer *Regionalbank* eingeschränkt werden soll, wobei die erlaubten Tätigkeiten der Bank «im Wesentlichen» gesetzlich vorgegeben und mit dem politischen Anliegen der Befriedigung der Bedürfnisse bestimmter regionaler Kundengruppen verknüpft werden sollen.<sup>137</sup>
- 166 Zusätzlich soll der *geographische Geschäftskreis* der BLKB in § 7 Abs. 1 E-KBG BL grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz beschränkt werden. Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sollen höheren Risikoanforderungen unterliegen und nur *subsidiär* zulässig sein, soweit die Befriedigung der Geld- und Kreditbefugnisse im Kanton und die Höhe der Entschädigung für die Staatsgarantie nicht wesentlich negativ beeinträchtigt werden.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> § 2 Abs. 3 und 4 E-KBG BL.

<sup>138</sup> § 7 Abs. 2 E-KBG BL.

## II. Rechtliche Beurteilung der Forderung

### A. Beschränkung auf «Dienstleistungen einer Regionalbank» führt zu einer starken Einschränkung der Handlungsfreiheit der BLKB

#### 1. Weitgehende Autonomie in der Unternehmensführung als Wesensmerkmal der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt

- 167 Die BLKB ist – wie hiavor bereits dargelegt – als selbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt konstituiert.<sup>139</sup> Die *selbständige* öffentlich-rechtliche Anstalt ist definitionsgemäss eine mit einer gewissen *Autonomie* ausgestattete Verwaltungseinheit, welche die ihr zugeteilten personellen und sachlichen Mittel zur dauernden Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe einsetzt.<sup>140</sup>
- 168 Autonomie liegt vor, wenn einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ein verhältnismässig grosses Mass an administrativer Selbständigkeit, d.h. Entscheidungsfreiheit, zukommt. Die Autonomie einer Anstalt lässt sich also aufgrund des Ausmasses der ihr vom Staat eingeräumten Handlungs- und Entscheidungsfreiheit bestimmen. Die Anstalt sollte in der Lage sein, die im Rahmen der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben wichtigen Entscheide, beispielsweise hinsichtlich Art der Aufgabenerfüllung, Personalwesen oder Regelung der Beziehung zu den Benutzern, ohne Fremdeinwirkung zu treffen.<sup>141</sup>
- 169 Die BLKB steht zudem *im wirtschaftlichen Wettbewerb mit privaten Banken* und sie ist ein nach marktwirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen geführtes Finanzinstitut. Um sich in diesem Wettbewerb behaupten zu können, ist sie auf ein möglichst hohes Mass an Autonomie angewiesen.<sup>142</sup> Die Forderung nach einer Einschränkung vor allem des operativen Tätigkeitsbereichs der BLKB widerspricht grundsätzlich dem der selbständigen Staatsanstalt wesensimmanenten Anspruch auf Wahrung einer relativ weitgehenden Autonomie in der Führung des Unternehmens.

---

<sup>139</sup> § 3 KBG BL. Vgl. dazu oben Rz. 54 und zur Anwendung der Corporate Governance-Grundsätze auf eine selbständige Anstalt Rz. 67 ff.

<sup>140</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 32, m.w.H.

<sup>141</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2020) N. 1670; ANDREAS VÖGELI (2009) 33.

<sup>142</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 33 f.

## 2. Kein anderer Kanton schränkt seine Kantonalbank auf die «üblichen Geschäfte» einer Regionalbank ein

### a) Begriff der «Regionalbank»

- 170 Die Nationalbankstatistik bezeichnet die Gruppe der Regionalbanken als «*Regionalbanken und Sparkassen*». Historisch gesehen entstanden zuerst die Sparkassen, die in Art. 1 Abs. 1 BankG erwähnt sind. Im ausgehenden 18. Jahrhundert traten gemeinnützige Vereinigungen und Stiftungen auf mit dem Zweck, in den einfacheren Bevölkerungskreisen im Interesse einer individuellen Vorsorgeplanung das Sparen zu fördern. Bescheidene Ersparnisse sollten sicher und zinstragend angelegt werden können. Bezeichnend hierfür ist auch der Name der ältesten *Sparkasse*, der sogenannten Dienstbotenkasse in Bern, die 1787 entstand. Andere Städte folgten diesem Beispiel und schon einige Jahrzehnte später existierten in der Schweiz mehr als 100 Sparkassen. Auch heute versteht man unter einer Sparkasse ein Geldinstitut, dessen Fremdgelder vollständig oder doch überwiegend aus Spareinlagen bestehen. Im Aktivgeschäft legen die Sparkassen die ihnen anvertrauten Mittel vorwiegend in Hypotheken an.<sup>143</sup>
- 171 Im Gegensatz zu den Sparkassen, welche ursprünglich lediglich die Förderung der Spartätigkeit bezweckten und damit nicht primär gewinnorientiert waren, versteht man unter einer *Regionalbank* ein eigentliches gewinnstrebendes Bankunternehmen, welches die im örtlichen Einzugsgebiet in Form von Spargeldern und Kassenobligationen entgegengenommenen Einlagen – zumeist gegen hypothekarische Sicherheit – wieder an das Handwerk, das Gewerbe, die Industrie und die Landwirtschaft sowie an Private ausleiht. Die Entwicklungsgeschichte der meisten schweizerischen Regionalbanken zeigt diese allmähliche Strukturveränderung von der reinen Sparkasse zur Spar- und Leihkasse und schliesslich zur Regionalbank, die heute durchaus Universalbank-ähnlichen Charakter aufweist. Neben der Pflege des Kreditgeschäfts bieten die Regionalbanken heute auch das indifferente Bankgeschäft (Devisen-, Emissions- und Börsengeschäft, Anlageberatung und Vermögensverwaltung) an. Das internationale Bankgeschäft, insbesondere das Auslandkreditgeschäft, bleibt selbst bei grossen Regionalbanken die Ausnahme. Damit kommt die Geschäftstätigkeit der Regionalbanken derjenigen der kleineren Kantonalbanken relativ nah, jedoch ist ihr geografisches Tätigkeitsgebiet in den meisten Fällen kleiner.<sup>144</sup>
- 172 1971 schlossen sich die meisten Regionalbanken zum Verband Schweizerischer Regionalbanken zusammen. Dieser gründete 1994 die RBA-Holding AG, welche per 1. Januar 2018 in Entris Holding AG umfirmiert wurde. Zusammen bilden die *Entris-Banken*, in der Rechtsform der einfachen Gesellschaft, den Pool der Aktionäre der Entris Holding AG mit Sitz in Gümligen (Gemeinde Muri bei Bern). Ziel dieser Gruppe ist die nachhaltige Existenzsicherung ihrer Mitgliedbanken. Im Rahmen

<sup>143</sup> ARPAGAU/STADLER/WERLEN (2021) N. 77; PETER NOBEL (2019) § 7 N. 200; BAUEN/ROUILLER (2010) 16.

<sup>144</sup> ARPAGAU/STADLER/WERLEN (2021) N. 78; PETER NOBEL (2019) § 7 N. 201.

dieser Entris-Gruppe arbeiten die Entris-Banken an der Front autonom, in verschiedenen Back-office-Bereichen (IT, Einkauf externer Leistungen etc.) jedoch gemeinsam. Innerhalb der Entris existiert seit 2003 zudem die *Clientis-Gruppe*, ein Zusammenschluss von damals 30 (aktuell noch 14) selbständigen mittleren und kleineren Schweizer Regionalbanken und der Clientis AG mit gemeinsamer Dachmarke.<sup>145</sup>

- 173 Per Januar 2006 traten dann 14 Regionalbanken aus der damaligen RBA Hoding AG aus; der Großteil dieser dissidenten Banken schloss sich in der *Esprit-Interessengemeinschaft* zusammen. Der Zweck umfasst den gemeinsamen Betrieb der Informatik sowie die zentrale Beschaffung und den Unterhalt von Gütern und Dienstleistungen für den allgemeinen Nutzen, wobei die Finanzinstitute selbstständig sind.<sup>146</sup>
- 174 Am 14. Mai 2018 gründeten 58 Mitglieder den *Verband Schweizerischer Regionalbanken (VSRG)*, die zusammen eine Bilanzsumme von rund 140 Mrd. aufweisen. Mit dem neu geschaffenen Verband wollen die Regionalbanken ihre spezifischen Anliegen mit «einer gemeinsamen Stimme» einbringen. Der VSRB setzt sich dabei für eine Vielfalt auf dem Schweizer Finanzplatz ein und da besonders auch für eine differenzierte Regulierung (Proportionalität), die den unterschiedlichen Geschäftsmodellen der jeweiligen Banken Rechnung trägt.<sup>147</sup>
- 175 Die Bedeutung der Regionalbanken, gemessen am gesamten schweizerischen Bankensystem, ist rückläufig. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Banken wie auch deren Ertragskraft. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die Grossbanken wie auch die Kantonalbanken in ländlichen Bezirken Filialen unterhalten und somit die örtliche Bank konkurrenzieren. Der Regionalbank steht überdies das kleinere Refinanzierungspotenzial zur Verfügung als den Instituten der beiden vorgenannten Bankengruppen. Demgegenüber sind die Regionalbanken in ihrer Geschäftsabwicklung persönlicher und flexibler, weil sie dank ihrer Verbundenheit mit der Region und der Bevölkerung einen besseren Einblick in die persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse ihrer Kundschaft haben.<sup>148</sup>
- 176 Diese Bankengruppe wies seit jeher eine uneinheitliche Struktur auf, sie gruppiert Institute mit reinem Sparkassencharakter einerseits und solche mit Universalbankcharakter andererseits. Dank den kartellistischen Geschäftsgrundlagen und günstigen Wirtschaftszeiten konnten bis 1990 über 200 Regionalbanken und Sparkassen erfolgreich bestehen. Die anschliessende Immobilienkrise führte zu vielen uneinbringlichen Krediten. Die höheren Zinsen zwangen die Regionalbanken zu teuren Refinanzierungen am Geld- und Kapitalmarkt. Die Zahl der Regionalbanken hat sich in den letzten 25 Jahren mehr als halbiert, sodass die SNB im Jahr 2024 noch 58 Sparkassen zählte. Neben

<sup>145</sup> PETER NOBEL (2019) § 7 N. 202 ff.

<sup>146</sup> PETER NOBEL (2019) § 7 N. 205.

<sup>147</sup> PETER NOBEL (2019) § 7 N. 206.

<sup>148</sup> ARPAGAUS/STADLER/WERLEN (2021) N. 79.

dem abschreckenden Beispiel der *Spar- und Leihkasse Thun*<sup>149</sup> wurden die nicht mehr überlebensfähigen Regionalbanken entweder von Grossbanken übernommen, wobei sie ihre wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit verloren, oder sie wurden durch andere Regionalbanken oder von Kantonalbanken aufgekauft.<sup>150</sup>

- 177 Die Marktanteile der Regionalbanken entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten zumeist rückläufig. Hatten diese Banken im Jahr 1980 noch einen Anteil von 22% am Hypothekargeschäft, so halbierte sich ihr Anteil bis ins Jahr 2002 auf rund 11%, heute sind es etwa 8%.<sup>151</sup> Die Bilanzsumme reduzierte sich von 1980 bis 2019 von 9.4% auf einen Anteil von 3.8%, doch gilt es zu beachten, dass viele Regionalbanken durch Fusion in grösseren Bankeinheiten absorbiert wurden. Demzufolge hinken die Vergleiche auch im Passivgeschäft, so der Marktanteil der Regionalbanken im Bereich der Spareinlagen kontinuierlich gesunken ist. Die Erfolgsrechnungen der Regionalbanken zeigen ebenfalls rückläufige Tendenzen. Von 2005 bis 2019 reduzierten sich die Bruttogewinne von CHF 854 Mio. auf CHF 607 Mio. und die Jahresreingewinne nahmen von CHF 436 Mio. auf CHF 439 Mio. leicht zu.<sup>152</sup>

## b) Kantonalbanken sind Universalbanken

- 178 Unter dem «Geschäftskreis» ist der *geographische Tätigkeitsbereich*, unter «Geschäftstätigkeit» der *sachliche Aufgabenbereich* einer Kantonalbank zu verstehen. Der geographische Geschäftskreis und die Geschäftstätigkeit, also der sachliche Aufgabenbereich, einer Kantonalbank sind nach Art. 14b Abs. 1 BankV genau zu umschreiben. Diesbezüglich sehen die verschiedenen Kantonalbankgesetze oftmals gewisse Einschränkungen vor.
- 179 Nun hat allerdings die Kartellkommission bereits in ihrer Untersuchung zur Stellung der Kantonalbanken im Bankgewerbe im Jahr 1995 festgestellt, dass der Umfang der Geschäftstätigkeit der Kantonalbanken von den Kantonen im Hinblick auf die Art der zu tätigenen Geschäfte in der Regel nicht speziell eingeschränkt wird. So sind die Kantonalbanken üblicherweise ermächtigt, alle Geschäfte zu tätigen, die der Betrieb einer Hypothekar- und Handelsbank mit sich bringt. Mit anderen Worten sind die Kantonalbanken inzwischen *Universalbanken* geworden und in allen Geschäftsbereichen aktiv, welche der Betrieb einer solchen Bank mit sich bringen kann.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Im Oktober 1991 wurden in den Medien Bilder gezeigt, wie sie die Schweiz seit der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre nicht mehr gesehen hatte. Verzweifelte Menschen harrten in langen Warteschlangen vor der Spar- und Leihkasse Thun (SLT) und hofften, ihre Spargelder abheben zu können.

<sup>150</sup> ARPAGAU/STADLER/WERLEN (2021) N. 80; PETER NOBEL (2019) § 7 N. 207; RICHTER/ZIEGLER (2022) 62.

<sup>151</sup> <https://hub.hslu.ch/retailbanking/raiffeisens-hypothekargeschaeft-eine-detaillierte-analyse-des-rasanten-wachstums-nach-kantonen/> (zuletzt aufgerufen am 14. September 2025).

<sup>152</sup> Vgl. ARPAGAU/STADLER/WERLEN (2021) N. 86.

<sup>153</sup> Vgl. KARTELLKOMMISSION (1995) 50; GAUDENZ SCHWITTER (2000) 145.

- 180 Konkret sehen heute (ohne Einbezug der BLKB) 20 weitere Kantone in ihren Kantonalbankgesetzen ausdrücklich vor, dass ihre Kantonalbanken die Geschäfte einer Universalbank betreiben.<sup>154</sup> Einzig drei Kantone – Nidwalden, Schaffhausen und Thurgau – erwähnen den Betrieb einer Universalbank in ihren Gesetzen nicht ausdrücklich. Die Kantonalbankgesetze der Kantone Nidwalden und Schaffhausen halten aber in ihren jeweiligen Art. 7 Abs. 1 explizit fest, dass die Banken im Rahmen ihres Zweckes «*alle banküblichen Geschäfte*» tätigen. Auch das Kantonalbankgesetz Thurgau legt in § 6 Abs. 1 fest, dass die Bank im Rahmen ihres Zweckes «*alle Arten von Bankgeschäften*» betreibt. Damit schränkt kein einziger Kanton die Tätigkeit seiner Kantonalbank auf solche einer Regionalbank ein.
- 181 Der Kanton Basel-Landschaft wäre damit der einzige Kanton, welcher seiner Kantonalbank die Tätigkeit als Universalbank untersagen würde und sie in das «Korsett» einer Regionalbank zwingen würde. Damit dürfte die *Wettbewerbsfähigkeit* der BLKB nicht nur auf dem Schweizer Finanzplatz, sondern auch in der Region Nordwestschweiz empfindlich eingeschränkt werden.

### **3. Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf bestimmte Finanzdienstleistungen in einem sich dynamisch entwickelnden Markt problematisch**

- 182 Gelegentlich sehen die Kantonalbankgesetze bzw. die Statuten Restriktionen vor, indem sie bestimmte Geschäfte verbieten oder an besondere Voraussetzungen knüpfen. Insbesondere Spekulationsgeschäfte auf eigene Rechnung sind den kantonalen Banken in der Regel untersagt.<sup>155</sup> Zweck solcher Einschränkungen ist insbesondere die Risikobegrenzung, was die in vielen Erlassen zu findenden Formulierungen klar zum Ausdruck bringen.<sup>156</sup>
- 183 Bei der entsprechenden Festlegung der Einschränkungen muss aber ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Bank dennoch wettbewerbsfähig bleibt. Denn die BLKB steht – wie auch die übrigen Banken – vor den Herausforderungen der zunehmenden Regulierung, der Digitalisierung und dem nach wie vor und anhaltenden Tiefzinsumfeld und ist dem damit einhergehenden Wettbewerbs- und Margendruck ausgesetzt. Die Banken müssen ihre Geschäftsmodelle und sich selbst geradezu neu erfinden, um ihre Positionen als zukunftsorientierte Finanzdienstleister in ihren Regionen zu sichern.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Aargau (§ 2 Abs. 1 KBG AG), Appenzell Innerrhoden (Art. 2 Abs. 1 KBG AI), Bern (Art. 2 Abs. 1 KBG BE), Basel-Stadt (§ 2 Abs. 1 KBG BS), Freiburg (Art. 8 KBG FR), Genf (Art. 2 Abs. 2 KBG GE), Glarus (Art. 2 Abs. 1 KBG GL), Graubünden (Art. 2 Abs. 1 KBG GR), Jura (Art. 7 Abs. 1 KBG JU), Luzern (§ 2 Abs. 1 Umwandlungsgesetz LU), Neuenburg (Art. 1 KBG NE), Obwalden (Art. 2 Abs. 1 KBG OW), St. Gallen (Art. 2 Statuten KB SG), Schwyz (§ 3 Abs. 1 KBG SZ), Tessin (Art. 12 Abs. 1 KBG TI), Uri (Art. 2 KBG UR), Waadt (Art. 4 Abs. 1 KBG VD), Wallis (Art. 2 Abs. 1 KBG VS), Zug (§ 2 Abs. 1 KBG ZG) und Zürich (§ 7 Abs. 1 KBG ZH).

<sup>155</sup> Vgl. KARTELLKOMMISSION (1995) 50; GAUDENZ SCHWITTER (2000) 145.

<sup>156</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 123 f., m.w.H.

<sup>157</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 531.

- 184 Die «raison d'être» der Kantonalbanken geht noch auf die regionalwirtschaftlichen Bedürfnisse der Kantone des 19. Jahrhunderts zurück.<sup>158</sup> Heute ist die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen durch den freien Markt an sich gewährleistet. Auch wenn die Kantonalbanken als «Banken der Kantone für die Kantone» in der Bevölkerung nach wie vor verwurzelt sind, haben ihre historisch bedingte Daseinsberechtigung und ihr Alleinstellungsmerkmal inzwischen an Bedeutung verloren, und sie sind stärker dem Wettbewerb mit anderen Banken ausgesetzt.<sup>159</sup>
- 185 Es ist daher essentiell, dass der BLKB den erforderlichen *Handlungsspielraum* verbleibt, um ihre Innovationsfähigkeit zu fördern und ihre Position als zukunftsorientierte Finanzdienstleisterin der Region zu sichern und die Veränderungen in der Finanzindustrie aktiv mitzugestalten.

#### 4. Es bestehen bereits geeignetere andere Mittel des Kantons zur Risikosteuerung der BLKB

- 186 Es steht einem Kanton offen, zu risikofreudige Bankorgane mittels *Ab- oder Nichtwiederwahl* aus ihrer Stellung zu entfernen bzw. letztere unter Verweis auf diese Befugnis auf informellem Wege zu einem risikobewussteren Verhalten anzuhalten.<sup>160</sup> Gestützt auf § 9 Abs. 2 PCGG BL und § 10 Abs. 1<sup>bis</sup> KBG BL kann der Regierungsrat die ernannten Mitglieder des Bankrates grundsätzlich jederzeit wieder abberufen.<sup>161</sup>
- 187 Sodann umfasst die Beteiligungssteuerung gemäss § 3 Abs. 1 lit. a PCGG BL insbesondere den Erlass einer *Eigentümerstrategie*. Diese beinhaltet unter anderem Zielsetzungen an die Beteiligung mit Bezug auf ihr Risikomanagement.<sup>162</sup> Ausserdem enthält die Eigentümerstrategie – sofern keine separate Leistungsvereinbarung abgeschlossen wird – Vorgaben betreffend die Leistungserbringung oder Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die Beteiligung des Kantons. Die Eigentümerstrategie gibt sodann unter Vorbehalt abweichender übergeordneter Regelungen die Leitlinien der Unternehmensstrategie vor.<sup>163</sup>
- 188 Es ist zweckmässiger, eine allfällige Begrenzung des Risikos des Kantons aufgrund der Tätigkeit der BLKB über die flexiblere Eigentümerstrategie zu regeln.
- 189 Schliesslich hat der Regierungsrat auch anlässlich der jährlich stattfindenden *Eigentümergepräche* die Möglichkeit, die Risikopolitik der BLKB mit dem Bankrat zu besprechen.<sup>164</sup>

<sup>158</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 5 ff.; FABIAN KOCH (2014) 402 ff.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 532. Vgl. oben Rz. 52.

<sup>159</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 532.

<sup>160</sup> ANDREAS VÖGELI (2009) 99.

<sup>161</sup> Vgl. oben Rz. 155 ff.

<sup>162</sup> § 4 Abs. 2 lit. c PCGG BL.

<sup>163</sup> § 4 Abs. 3 PCGG BL.

<sup>164</sup> Vgl. 3 Abs. 1 lit. c PCGG BL.

## B. Geographischer Geschäftskreis ist bereits heute grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz beschränkt

### 1. «Wirtschaftsregion Nordwestschweiz» als geographischer Geschäftskreis gemäss geltender Regelung in § 7 Abs. 1 KBG BL

190 Der *geographische Geschäftskreis* der BLKB erstreckt sich gemäss § 7 Abs. 1 KBG BL bereits heute grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz. Gemäss § 7 Abs. 2 KBG BL sind Geschäfte *in der übrigen Schweiz und im Ausland* nur zulässig, «soweit der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen und die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird». § 7 Abs. 3 KBG BL ermächtigt den Bankrat sodann, die Einzelheiten im Organisations- und Geschäftsreglement zu regeln. Gestützt auf diese Bestimmung konkretisiert Art. 25 Abs. 2 Organisations- und Geschäftsreglement BLKB den geographischen Geschäftskreis der BLKB wie folgt:

*«Die Hauptmärkte der BLKB sind der Kanton Basel-Landschaft und die Region Nordwestschweiz. Die Bank kann Dienstleistungen auch in anderen Kantonen anbieten. Der Bankrat ist zuständig für die Genehmigung neuer Geschäftsarten und bankfremder Dienstleistungen und legt den Umfang der Auslandaktivitäten fest.»*

191 Sodann betont auch § 2 Abs. 2 KBG BL bereits heute, dass die Bank den Zweck hat, im Rahmen des Wettbewerbs und ihrer finanziellen Möglichkeiten «zu einer ausgewogenen Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz» beizutragen.

192 Die Bestimmung von § 7 Abs. 2 KBG über die Geschäfte ausserhalb der Region Nordwestschweiz wurde im Zuge der Teilrevision des Kantonalbankgesetzes im Jahre 1999 angepasst. Dem Bericht der Finanzkommission an den Landrat vom 21. Januar 1999 ist zu entnehmen, dass die Bestimmung in § 7 Abs. 2 KBG BL,<sup>165</sup> wonach die BLKB auch in der übrigen Schweiz und im Ausland Geschäfte tätigen kann, «soweit der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen und die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird», nach Auffassung der Kommissionsmehrheit *keine Ausweitung des Geschäftskreises der BLKB bewirke*. Vielmehr werde das im Gesetz bisher nicht erwähnte (und somit auch nicht ausgeschlossene) übrige Geschäft in der Schweiz und das Auslandsgeschäft dadurch nun explizit geregelt. Die Kommission war aber auch der Meinung, dass ein allfälliger Spielraum, den diese Formulierung zulasse, sehr zurückhaltend und auf keinen Fall extensiv zu nutzen sei. Oberste Priorität müssten die *Bedürfnisse des Kantons* und eine *vertretbare Risikolage* haben.<sup>166</sup> Der Landrat stimmte dieser Teilrevision des Kantonalbankgesetzes schliesslich in seiner zweiten Lesung mit 66 zu 0 Stimmen zu.

<sup>165</sup> Damals noch in § 5 Abs. 5 aKBG BL.

<sup>166</sup> FINANZKOMMISSION BL (1999) Ziff. 2.2 (Geschäfte im Ausland).

193 Hinsichtlich der Tätigkeit der BLKB ausserhalb der Region Nordwestschweiz enthält das Gesetz also bereits heute einen Vorbehalt dahingehend, dass der Bank dadurch *keine besonderen Risiken erwachsen* dürfen und die *Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton* dadurch nicht *beeinträchtigt* werden darf. Unter Vorbehalt dieser Rahmenbedingungen kann die BLKB aber das Bankgeschäft auch in der übrigen Schweiz und im Ausland betreiben.

## 2. Vergleich zur Beschränkung des geographischen Geschäftskreises der Kantonalbanken in anderen Kantonen

194 In geographischer Hinsicht legen die Kantonalbankgesetze regelmässig ein besonderes Gewicht auf die Tätigkeit im Kantonsgebiet. Auch das Ausmass der Auslandgeschäfte wird den Kantonalbanken teilweise eingeschränkt.<sup>167</sup>

195 Neben einer gesetzlichen Verpflichtung zum geschäftlichen Tätigwerden in gewissen Fällen können auch restriktive Bestimmungen bezüglich geographischem Geschäftskreis sowie Verbote gewisser (spekulativer) Geschäftsarten oder Beteiligungen einengend wirken. Es dominiert die Auflage, die Geschäfte «in erster Linie», «normalement» oder «hauptsächlich» *im eigenen Kanton* abzuwickeln, ohne jedoch auswärtige, d.h. ausserkantonale und ausländische Engagements auszuschliessen.<sup>168</sup> Letztere dürfen immerhin weder die innerkantonale Geschäftstätigkeit beeinträchtigen noch ein zu grosses Risiko darstellen; in Konkretisierung dieses Grundsatzes wird verschiedentlich der *zulässige Prozentsatz von Auslandaktiven* im Verhältnis zur Bilanzsumme limitiert. Vereinzelt wird der primäre Geschäftsrayon gar noch weiter gezogen und umfasst dann die (Wirtschafts-)Region oder die ganze Schweiz.<sup>169</sup>

## 3. Staatsgarantie und öffentlicher Leistungsauftrag erfordern ebenfalls eine geographische Risikokonzentration der BLKB

196 Erklären lassen sich diese Beschränkungen auf einen kantonalen oder regionalen geographischen Geschäftskreis teils mit dem Leistungsauftrag, teils mit der Staatsgarantie: Indem die kantonale Legislative das unternehmerische Schwergewicht ihrer Kantonalbank ins eigene Kantonsgebiet legt, verhindert sie eine aufgrund lukrativer ausserkantonaler Geschäfte drohende Vernachlässi-

<sup>167</sup> Vgl. KARTELLKOMMISSION (1995) 50.

<sup>168</sup> Vgl. etwa § 3 Abs. 1 KBG AG («*Der Geschäftskreis erstreckt sich schwergewichtig auf den Kanton und die angrenzenden Gebiete*»); § 4 KBG BS («*Die Basler Kantonalbank ist in erster Linie in der Region Basel tätig*»); § 8 Abs. 1 KBG ZH («*Der Geschäftsbereich umfasst in erster Linie den Wirtschaftsraum Zürich*»).

<sup>169</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 123, m.w.H.

gung der Versorgung besagten Gebietes mit Bankdienstleistungen. Daneben dienen diese geographischen Einschränkungen auch der *Risikobegrenzung*, was die in vielen Erlassen zu findenden Formulierungen klar zum Ausdruck bringen.<sup>170</sup>

- 197 Der Kanton als Garantiegeber trifft somit verschiedene gesetzliche (teilweise auch statutarische) Vorkehrungen, um einem Ausufern seiner Eventualverpflichtungen aus der Staatsgarantie vorzubeugen, und nimmt dabei Einschränkungen der freien geschäftlichen Entfaltung seiner Bank in Kauf. Zu weitgehende regionale Restriktionen sind aus risikopolitischer Sicht allerdings kontraproduktiv: Sie begünstigen einerseits die Entstehung *geographischer Klumpenrisiken*, was speziell bei Kantonen mit einseitiger Branchenstruktur negativ ins Gewicht fällt.<sup>171</sup> So ordnete zum Beispiel die damalige Eidgenössische Bankenkommission bei der Walliser Kantonalbank während mehrerer Jahre einen Eigenmittelzuschlag wegen Risikokonzentration von Krediten im Tourismusgewerbe und an im bankinternen Rating schlecht eingestufte Gemeinden an.<sup>172</sup> Zusätzlich kann das strukturelle Risiko entstehen, wenn eine Kantonalbank einseitig auf die Karte des Hypothekarmarktes setzt.<sup>173</sup>
- 198 Gemäss Aussage des Kantonalbankenverbandes verbinde sich die regionale Beschränkung für die Kantonalbanken mit einem selbsterarbeiteten Wettbewerbsvorteil im Bereich des lokalwirtschaftlichen Know-how. Andererseits beinhalte die regionale Beschränkung auch Nachteile, namentlich hinsichtlich Risikostreuung, Branchendiversifikation und Nutzung lukrativer Geschäftsmöglichkeiten.<sup>174</sup>
- 199 In diesem Sinne hatte auch die Kartellkommission in ihrem Bericht zur Stellung der Kantonalbanken im Bankgewerbe festgehalten, dass die Begrenzung der Geschäftstätigkeit von Kantonalbanken mehrheitlich auf das Kantonsgebiet und damit der geographischen Ausdehnung der Unternehmertätigkeit in Nachbarkantone oder ins Ausland sich als Nachteil erweisen kann, falls zusätzliche Absatzmöglichkeiten aufgrund kantonalesgesetzlicher Beschränkungen nicht wahrgenommen werden können. Im Vergleich mit den Geschäftsbanken würden die Kantonalbanken in dieser Hinsicht über weniger Flexibilität und geringere Möglichkeiten zur Diversifizierung verfügen. Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Kantonalbanken auf das Kantonsgebiet hätte zudem zur

---

<sup>170</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 123, m.w.H.; vgl. etwa § 3 Abs. 1 Satz 2 KBG AG («Die Bank kann auch in anderen Kantonen sowie im Ausland ihre Geschäfte tätigen und ihre Dienstleistungen anbieten, soweit ... ihr daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen.»); § 4 Abs. 2 KBG BS («Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind zulässig, sowie ... der Basler Kantonalbank daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen ...»); § 8 Abs. 2 lit. a KBG ZH («Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind zulässig, wenn sie a. keine unverhältnismässigen Risiken für die Bank verursachen ...»);

<sup>171</sup> Vgl. PETER NOBEL (1996) 232; ANDREAS VÖGELI (2009) 124, m.w.H.; BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 44a.

<sup>172</sup> Siehe EBK (2000) 56 f.

<sup>173</sup> Vgl. PETER NOBEL (1996) 232.

<sup>174</sup> KARTELLKOMMISSION (1995) 50.

- Folge, dass sie sich als Gruppe geographisch abgrenzten, was einer Aufteilung der Absatzgebiete gleichkäme. Der Wettbewerb unter den Kantonalbanken würde dadurch stark eingeschränkt.<sup>175</sup>
- 200 Der *Leistungsauftrag* im Interesse der kantonalen Volkswirtschaft und Bevölkerung führt also unweigerlich zu einer geografischen Risikokonzentration, die vor allem dann problematisch wird, wenn die Wirtschaft eines Kantons ihrerseits auf wenige konjunkturanfällige oder vom Strukturwandel bedrohte Sektoren beschränkt ist, ganz abgesehen von der hohen Abhängigkeit vom kantonalen Immobilienmarkt durch das bei allen Kantonalbanken dominierende Hypothekarkreditgeschäft.<sup>176</sup>
- 201 Ausserdem können sie einer Ausweitung der Bankaktivitäten über das traditionell vorherrschende Zinsdifferenzgeschäft im Weg stehen, falls es im zu eng definierten Rayon an entsprechenden Geschäftsmöglichkeiten fehlt oder solche aufgrund ihres risikoreichen Charakters von Gesetzes wegen nicht wahrgenommen werden dürfen.<sup>177</sup>
- 202 Kantonalbankgesetzliche Vorschriften, die neben dem Risiko auch den zum Bestehen am Markt notwendigen unternehmerischen Spielraum übermässig einengen, erscheinen zur Sicherstellung eines verantwortungsvollen Umgangs mit Risiken mithin als wenig geeignet. Diesen ist vielmehr mittels Implementierung eines *strikten Risikomanagements* durchzusetzen, zu dem im Finanzmarktaufsichtsrecht bereits strenge Vorgaben bestehen.<sup>178</sup> Dementsprechend sind besagte gesetzliche Massnahmen nochmals kritisch bezüglich ihres effektiven Beitrags zur Begrenzung der Risiken zu überdenken.<sup>179</sup>
- 203 Eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit in das Gebiet anderer Kantone oder gar ins Ausland ist dann zu verantworten, wenn das Institut über die für eine Ausdehnung erforderlichen Ressourcen verfügt. Der Kanton wird also wegen der erhöhten Risiken und Kosten des Leistungsauftrags seiner Bank einen angemessenen Eigenmittelüberschuss zugestehen müssen.<sup>180</sup>
- 204 Inwiefern die geografische Erweiterung des Geschäftskreises über die Kantonsgrenzen hinaus auf die Schweiz und ins Ausland sowie die Ausdehnung des sachlichen Geschäftskreises auf jenen einer Universalbank mit dem Leistungsauftrag einer Kantonalbank vereinbar sind, hat ANDREAS VÖGELI eingehend untersucht.<sup>181</sup> ANDREAS VÖGELI kommt zum Schluss, dass der *Leistungsauftrag* den Kantonalbanken Grenzen setzt, ohne deren unternehmerischen Freiraum allzu stark einzuengen. Überdies befürwortet ANDREAS VÖGELI eine moderate geografische Expansionsstrategie ebenso wie die Beteiligung sowohl von privaten Kapitalgebern als auch die Beteiligung von Kantonalbanken an privaten Unternehmen. Nach ANDREAS VÖGELI hat der Leistungsauftrag aber sicherzustellen,

<sup>175</sup> Vgl. KARTELLKOMMISSION (1995) 84.

<sup>176</sup> DANIEL ZUBERBÜHLER (2007) 171.

<sup>177</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 124, m.w.H.

<sup>178</sup> Vgl. FINMA (2017) Rz 52 ff.; vgl. dazu eingehend CHRISTOPH B. BÜHLER (2025) 4 ff.

<sup>179</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 124, m.w.H.

<sup>180</sup> Siehe DANIEL ZUBERBÜHLER (2007) 171.

<sup>181</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 141 ff., insb. 188 ff.

dass sich die Kantonalbanken nicht zu weit von ihren räumlichen Wurzeln und den ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben entfernen. Immer bleibe eine Kantonalbank mit Leistungsauftrag regional verankert und habe sich um die Anliegen ihres Wirtschaftsraumes zu kümmern. Dessen Feststellung, dass es sich beim Geschäftsmodell der Kantonalbanken um ein erfolgreiches handle und dass sich die Kantonalbanken – zwar mit staatlicher Hilfe – seit über 150 Jahren im Markt halten können, rechtfertigt es, einzelne Aspekte des Spannungsfeldes, in welchem sich Kantonalbanken mit Leistungsauftrag bewegen, aufzugreifen und zu vertiefen.<sup>182</sup>

### C. Zu eng begrenzter oder zu breit gefasster Leistungsauftrag für die Bank wäre nicht mit dem Gewährserfordernis zu vereinbaren

- 205 Auch der Leistungsauftrag selber muss schliesslich begrenzt bleiben und darf auch nicht zu weit gefasst sein. Zu Recht weist DANIEL ZUBERBÜHLER darauf hin, dass ein zu umfassender und für die Bank zu belastender Leistungsauftrag in Konflikt mit der von Art. 3 Abs. 2 lit. c<sup>bis</sup> BankG als Bewilligungsvoraussetzung geforderten Gewähr der qualifiziert an einer Bank beteiligten Eigner gerät.<sup>183</sup> Nach dieser Bestimmung müssen die Eigner «*gewährleisten, dass sich der Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt*». So würden etwa eine zu enge und detaillierte Beschränkung des Tätigkeitsbereichs der BLKB zu einem Rückgang der Marktanteile führen. Dies würde wiederum zu geringen Einnahmen der Bank sowohl unter dem Titel der Abgeltung der Staatsgarantie führen (sofern ein gewinnorientiertes Abgeltungsmodell beibehalten würde) als auch im Hinblick auf die Gewinnausschüttung.
- 206 Deshalb ist es nach DANIEL ZUBERBÜHLER ratsam, eine Kantonalbank *nicht direkt* mit der Aufgabe der Wirtschaftsförderung zu betrauen. Schon früher hat die Eidgenössische Bankenkommission<sup>184</sup> gegen kantonale Bestimmungen opponiert, welche die Festsetzung des Hypothekarzinssatzes dem Regierungsrat oder gar dem Parlament übertragen wollten, weil damit einer politisch motivierten Missachtung gesunder betriebswirtschaftlicher Grundsätze Vorschub geleistet würde.<sup>185</sup>
- 207 Da das wirtschaftliche Umfeld einem stetigen und raschen Wandel ausgesetzt ist, hat die Umschreibung des Leistungsauftrags aus heutiger Sicht *dynamisch* zu erfolgen; dieser hat in einem «wirtschaftlichen Dauerauftrag» zu bestehen, welcher dem jeweiligen konkreten wirtschaftlichen Umfeld angepasst werden kann.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Vgl. auch BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 44.

<sup>183</sup> Vgl. DANIEL ZUBERBÜHLER (2007) 171 f.; siehe auch BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 44.

<sup>184</sup> Heute Finanzmarktaufsichtsbehörde FINMA.

<sup>185</sup> Vgl. DANIEL ZUBERBÜHLER (2007) 171 f.; vgl. auch BSK BankG-STRASSER (2013) Art. 3a N. 44.

<sup>186</sup> Siehe THOMAS HAMMER (1990) 427, 429; DIETER ZOBL (2015) Art. 3a BankG N. 45.

## D. Zwischenergebnis zur Forderung 3 der BLKB-Initiative

208 Zusammenfassend führt die rechtliche Beurteilung der Forderung, die Tätigkeit der BLKB auf die Erbringung der «üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank» und den geographischen Geschäftskreis der Nordwestschweiz zu beschränken, zu folgenden Erkenntnissen:

- **Beschränkung auf «übliche Dienstleistungen einer Regionalbank» würde zu einer zu starken Einschränkung der Handlungsfreiheit der BLKB und zu deren Benachteiligung im Wettbewerb führen:** Als Bank in der Rechtsform einer *selbständigen* öffentlich-rechtlichen Anstalt, welche nach marktwirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen zu führen ist, sollte der BLKB in Bezug auf das Spektrum der zu erbringenden Finanzdienstleistungen eine gewisse *Autonomie* belassen werden. Ansonsten wäre es ihr kaum möglich, sich im wirtschaftlichen *Wettbewerb mit privaten Geschäftsbanken* zu behaupten. Die Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf bestimmte Finanzdienstleistungen einer Regionalbank wäre in einem sich *dynamisch entwickelnden Finanzmarkt* mit den Herausforderungen der zunehmenden Regulierung, Digitalisierung und dem Tiefzinsumfeld problematisch. Kein anderer Kanton schränkt denn auch seine Kantonalbank auf die «üblichen Dienstleistungen einer Regionalbank» ein. Im Gegenteil, die grosse Mehrheit der Kantone sieht ausdrücklich vor, dass ihre Kantonalbanken das Geschäft einer *Universalbank* betreiben.
- **Es bestehen bereits geeignetere andere Mittel des Kantons zur Risikosteuerung in Bezug auf die BLKB:** Der Kanton kann die mit dem Betrieb einer Kantonalbank einhergehenden Risiken *mit anderen Mitteln* steuern. So kann der Regierungsrat jederzeit zu risikofreudige Mitglieder des Bankrates *abberufen*. Ausserdem kann er der BLKB im Rahmen der *Eigentümerstrategie* Leitplanken betreffend die Leistungserbringung oder Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie das Risikomanagement setzen. Gleichsam kann er anlässlich der jährlichen *Eigentümergegespräche* die Risikopolitik der Bank mit dem Bankrat besprechen.
- **Der geographische Geschäftskreis ist bereits heute grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz eingeschränkt.** Gestützt auf § 7 Abs. 1 KBG BL erstreckt sich der geographische Geschäftskreis der BLKB «auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz». Gemäss § 7 Abs. 2 KBG BL sind Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland – wie auch nach den meisten anderen Kantonalbankgesetzen – nur zulässig, «soweit der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen und die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt werden», wobei der diesbezügliche Spielraum nach dem Verständnis der Finanzkommission des Landrates sehr zurückhaltend und nicht extensiv zu nutzen ist. Ausserdem führt auch der *öffentliche Leistungsauftrag* im Interesse der kantonalen Volkswirtschaft und Bevölkerung letztlich unweigerlich zu einer geographischen Risikokonzentration auf das eigene Kantonsgebiet. So betont § 2 Abs. 2 KBG BL

bereits heute, dass die Bank den Zweck hat, im Rahmen des Wettbewerbs und ihrer finanziellen Möglichkeiten «zu einer ausgewogenen Entwicklung des Kantons und der Region Nordwestschweiz» beizutragen.

- **Ein zu eng begrenzter oder auch ein zu breit gefasster Leistungsauftrag für die Bank wäre nicht mit dem Gewährserfordernis zu vereinbaren:** Ein zu enger oder zu umfassender Leistungsauftrag wäre für die Bank nachteilig und träte in Konflikt mit der Bewilligungsvoraussetzung in Art. 3 Abs. 2 lit. c<sup>bis</sup> BankG: Nach dieser Bestimmung muss der Eigentümer der Bank gewährleisten, dass sich sein *Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit der Bank* auswirkt.

### III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlages

#### A. Beschränkung auf Erbringung von Dienstleistungen mit dem Charakter einer regionalen Universalbank

209 Wie bereits dargelegt, sollte die Geschäftstätigkeit der BLKB als Universalbank nicht eingeschränkt werden, der geographische Geschäftskreis der Bank ist bereits heute grundsätzlich auf die Wirtschaftsregion Nordwestschweiz begrenzt. Um das Anliegen der BLKB-Initiative aufzugreifen, die Geschäftstätigkeit der BLKB stärker auf diejenige einer Regionalbank einzuschränken, ohne den Tätigkeitsbereich als Universalbank zu stark zu begrenzen, könnte in § 2 Abs. 1 E-KBG BL eine Regelung aufgenommen werden, wonach die Kantonbank – insbesondere im Bereich der Kreditvergabe – die *Dienstleistungen mit dem Charakter einer regionalen Universalbank* anbietet.

210 In diesem Sinne enthält etwa auch Art. 7 Abs. 1 KBG JU bereits eine entsprechend begrenzende Vorschrift: «*Dans le respect d'une saine gestion, la Banque offre les prestations usuelles d'une banque universelle de proximité*». Gleichlautend auch Art. 4 Abs. 1 KBG VG: «*Son but est l'exploitation d'une banque universelle de proximité*».

#### B. Besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse bestimmter regionaler Kundengruppen

211 Das Anliegen der Initiative, wonach § 2 Abs. 3 E-KBG BL um eine Bestimmung ergänzt werden soll, dass die Bedürfnisse bestimmter, im Einzelnen näher definierter regionaler Kundengruppen besonders zu berücksichtigen seien, wäre wohl zu einschränkend formuliert. Möglich wäre es aber, hier im Rahmen eines Gegenvorschlages eine weniger restriktive Regelung vorzusehen, wonach die BLKB «*insbesondere Finanzdienstleistungen für Private, Gewerbe- und Firmenkunden sowie öffentliche Institutionen in der Region Nordwestschweiz anbietet*».

- 212 Sodann könnte auch dem Anliegen der Initiative, es sei § 2 Abs. 4 E-KBG BL um einen Absatz zu ergänzen, nach welchem die Bank Projekte unterstützen kann, die der volkswirtschaftlichen Entwicklung des Kantons oder der Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums dienen, durchaus entsprochen werden. Es gilt gemäss § 127 KV BL bereits heute, dass die Kantonbank namentlich der Mittelbeschaffung und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient.

## Forderung 4: Vorgaben zum Agieren, Auftritt und zur Organisation der Bank

«<sup>5</sup>Die Bank agiert parteipolitisch unabhängig, handelt wertneutral und ist in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend. Bankrat und Geschäftsleitung treten in der Öffentlichkeit grundsätzlich dezent auf. (§ 2 Abs. 5 E-KBG BL)

<sup>6</sup>Die Bank strebt eine schlanke Organisation mit kostengünstigen Strukturen an, um ihren Kunden faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen anbieten zu können. Auch zielt sie darauf ab, bei ihren Kunden mit einfachen Prozessen für eine administrative Entlastung zu sorgen.» (§ 2 Abs. 6 E-KBG BL)

### I. Gegenstand der Forderung

- 213 Die BLKB-Initiative möchte im Kantonalbankgesetz gesetzlich verankern, dass die Bank *parteipolitisch unabhängig* und *wertneutral* handeln soll. Ausserdem soll sie in *politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten* stets *zurückhaltend* sein.
- 214 Das Kantonalbankgesetz soll sodann vorgeben, dass der *Bankrat* und die *Geschäftsleitung* in der Öffentlichkeit grundsätzlich *dezent* auftreten.
- 215 Schliesslich soll auf Gesetzesebene vorgesehen werden, dass die Bank eine *schlanke Organisation* mit *kostengünstigen Strukturen* anstrebt, um ihren Kunden *faire und möglichst vorteilhafte Gebühren- und Zinskonditionen* anbieten zu können. Auch soll die Bank darauf abzielen, bei ihren Kunden mit *einfachen Prozessen* für eine administrative Entlastung zu sorgen.

### II. Rechtliche Beurteilung der Forderung

#### A. Die politische Unabhängigkeit und Zurückhaltung der BLKB ist bereits gesetzlich geregelt – würde aber bei einer Annahme der Initiative aufgeweicht

##### 1. Definitionsgemäss bestehende politische Verflechtungen der BLKB

- 216 Der typische Aktionär einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft wird in erster Linie den wirtschaftlichen Erfolg seiner Gesellschaft anstreben. Wie hiavor bereits dargelegt worden ist,<sup>187</sup> bildet für eine Kantonalbank demgegenüber nicht allein die Renditeerwartung die Motivation zum Weiterbestehen; sie muss sich auch am *öffentlichen Interesse* bzw. am Grundversorgungs- und

---

<sup>187</sup> Vgl. oben Rz. 60 und Rz. 69.

Leistungsauftrag des Kantons orientieren. Während die privat gehaltene Aktiengesellschaft also auf ein rein wirtschaftliches Ziel ausgerichtet ist, hat die Kantonalbank auch ein der staatlichen Tätigkeit zugehöriges *politisches Teilziel*, das die Aussensteuerung des Unternehmens (externe Corporate Governance) wesentlich beeinflusst.<sup>188</sup>

- 217 Ausserdem hält der Kanton in einer Kantonalbank definitionsgemäss mehr als einen Drittel sowohl der Beteiligungen als auch der Stimmen.<sup>189</sup> Dies führt dazu, dass sich der Kanton verschiedene *Einflussmöglichkeiten* vorbehält und durch sein aktives Hineinwirken in die von ihm kontrollierte Gesellschaft teilweise organotypisch verhält. So legt der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie etwa die strategischen und wirtschaftlichen Ziele der BLKB fest, erlässt Vorgaben zur Corporate Governance der Bank sowie zur Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung und macht auch Vorgaben zum Risikomanagement und zur Berichterstattung der BLKB.
- 218 Vor diesem Hintergrund ist eine Kantonalbank – so auch die BLKB – definitionsgemäss mit dem Kanton und damit auch der kantonalen Politik relativ stark verflochten.

## 2. Weitgehende Gewährleistung der politischen Unabhängigkeit bzw. Zurückhaltung der BLKB

- 219 Trotz der hiervor dargelegten Verflechtungen ist die politische Unabhängigkeit der BLKB – unter den gegebenen Rahmenbedingungen einer Kantonalbank – durch die bestehenden gesetzlichen Vorgaben bereits heute weitgehend gewährleistet.
- 220 So schreibt zunächst Art. 3 Abs. 2 lit. c<sup>bis</sup> BankG vor, dass sich der Einfluss des Kantons als qualifiziert Beteiligter an der BLKB *nicht zum Schaden einer umsichtigen Geschäftsführung* auswirken darf. Ausserdem enthält das FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken» in Bezug auf die Kantonalbanken unter dem Titel «*Unabhängigkeit der Mitglieder des Oberleitungsorgans*» die folgenden, besonderen finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorschriften:<sup>190</sup>

- |  |    |
|--|----|
| Von Kantonen, Gemeinden oder anderen kantonalen oder kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts in das Oberleitungsorgan von Kantonal- oder Kommunalbanken entsandte bzw. gewählte Mitglieder gelten im Sinne von Rz 18–22 als unabhängig, sofern sie: | 23 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• nicht der kantonalen oder kommunalen Regierung oder Verwaltung, bzw. einer anderen kantonalen oder kommunalen Körperschaft des öffentlichen Rechts angehören, und</li> </ul>                                    | 24 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• von ihrem Wahlorgan keine Instruktionen für die Tätigkeit als Mitglied des Oberleitungsorgans entgegennehmen.</li> </ul>  | 25 |

<sup>188</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2022) 535 f.; vgl. auch THURNHERR/FUHRIMANN (2016) 65.

<sup>189</sup> Art. 3a Satz 2 BankG.

<sup>190</sup> Vgl. FINMA (2017) Rz. 23 ff.

- 221 Diesem Anspruch der FINMA an die Unabhängigkeit der Mitglieder des Bankrats wurde im Rahmen der Revision des Kantonalbankgesetzes vom 15. Juni 2017 bereits Rechnung getragen. Die Revision führte zu einer Streichung der bisherigen Regelung, wonach ein Regierungsrat Mitglied des Bankrats sein musste. Denn § 6 Abs. 3 PCGG BL legt fest, dass in strategischen Führungsorganen von Beteiligungen grundsätzlich keine Mitglieder des Landrats, des Regierungsrats oder Mitarbeitende des Kantons vertreten sein dürfen.<sup>191</sup> Damit sollen Rollen- und Interessenkonflikte vermieden werden. Es soll namentlich ausgeschlossen werden, dass Mitglieder des Regierungsrates im Rahmen ihrer Aufsicht über die Beteiligung deren Aufgabenerfüllung beurteilen müssen, obwohl sie zugleich selber dem Oberleitungsorgan der Beteiligung angehören. Ausserdem können grundsätzlich auch unterschiedliche Interessen zwischen der Beteiligung einerseits und dem Kanton als Eigentümer andererseits bestehen, was zu Interessenkonflikten der entsprechenden Kantonsvertreter im obersten Leitungsorgan der Beteiligung führen kann.<sup>192</sup> Entsprechend diesem im PCGG BL verankerten Grundsatz ist der Kanton heute im Bankrat der Kantonalbank nicht mehr direkt durch Mitglieder des Regierungsrats direkt vertreten.
- 222 Eine politische Entflechtung der BLKB wurde zudem auch dadurch realisiert, dass die Mitglieder des Bankrates nicht mehr vom Landrat, sondern vom *Regierungsrat* gewählt werden.<sup>193</sup> Gerade diese politische Entflechtung möchte die Initiative nun aber im Widerspruch zur Forderung 2 wieder rückgängig machen.
- 223 Eine Entflechtung zwischen politischem Einfluss und eigenständiger strategischer Führung der Bank wird schliesslich auch durch die grundsätzlich *durch den Bankrat selber bestimmte Organisation* der Bank gewährleistet. Gleiches ergibt sich daraus, dass sich die Aufgabe des Landrates – so zumindest gemäss heute geltendem Kantonalbankgesetz – strikt auf die indirekte parlamentarische *Oberaufsicht* über die BLKB beschränkt. Auch diese institutionellen Grundsätze, welche die Gewaltenteilung und politische Unabhängigkeit der BLKB gewährleisten, würden im Falle der Annahme der Initiative verwässert.

## B. Die BLKB kann nicht «wertneutral» handeln

- 224 Im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit muss die BLKB auch Position zu ihren Wertvorstellungen beziehen. Es ist geradezu eine strategische Kernaufgabe des Bankrates der BLKB, die Grundprinzipien der Geschäftstätigkeit festzulegen, die das Verhalten, die Entscheidungen und die Führungskultur der Bank bestimmen und insoweit auch gegenüber den Stakeholdern den «tone from the top»

---

<sup>191</sup> Vorbehalten bleibt gemäss § 7 Abs. 2 PCGG BL die Einsitznahme von Mitgliedern des Landrats- oder Regierungsrates als Vertreter des Kantons, wenn es sich um eine strategisch wichtige Beteiligung handelt und sich die Interessen des Kantons ohne diese Vertretung nicht wahrnehmen lassen oder es sich um ein strategisches Führungsorgan mit Vertretungen anderer Kantone handelt. Diesfalls ist die Ausnahme in der Eigentümerstrategie des Kantons in Bezug auf die betreffende Beteiligung zu begründen.

<sup>192</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2016B) 6.

<sup>193</sup> Vgl. dazu oben die Beurteilung der Forderung 2.

vorzugeben. So steht die BLKB denn heute auch öffentlich für die folgenden von ihr vertretenen Werte ein:<sup>194</sup>

## Das sind unsere Werte

Wir sind die zukunftsorientierte Bank der Schweiz. Wir machen uns stark für eine nachhaltige Entwicklung für alle. Wir übernehmen Verantwortung für die **Menschen**, die uns vertrauen, für die **Gesellschaft**, in der wir leben, und für die **Umwelt**, die uns das Leben ermöglicht.

- Unsere **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** begegnen sich und anderen mit Respekt und Wertschätzung, fördern Vielfalt und Verschiedenheit und wachsen über sich hinaus.
- Unsere **Kundinnen und Kunden** können uns vertrauen. Sie inspirieren uns jeden Tag, Neues zu wagen und Bewährtes zu erhalten.
- Mit unseren lokalen und globalen **Geschäftspartnern** teilen wir unsere Überzeugungen und Wertvorstellungen.
- Die **Region**, in der wir leben, kann sich auf unsere lokale Verankerung und auf unser gesellschaftliches Engagement verlassen.
- Der Schutz der **Umwelt** ist die Grundlage unseres Handelns.

Wir verpflichten uns zu diesem Leitbild und den zugrundeliegenden Überzeugungen und richten unsere Geschäftsstrategie und unser Handeln danach aus.

### C. Zur geforderten gesetzlichen Verankerung eines «dezenten» Auftritts von Bankrat und Geschäftsleitung

#### 1. Die Verankerung einer Vorgabe zu einem «dezenten» Auftritt von Bankrat und Geschäftsleitung im BLKB gehört nicht ins Gesetz

225 Eine Regelung über die Art und Weise des Auftritts des Bankrates und der Geschäftsleitung gehört nach der von Lehre und Praxis etablierten *Normenhierarchie* nicht auf die Stufe eines generell-abstrakten Erlasses in Form eines Gesetzes. Es kann nicht für jede Verhaltenspflicht eine Gesetzesbestimmung im formellen Sinn gefordert werden. Bestimmte Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder des Bankrates oder konkretere Anforderungen an die Qualifikation der Bankorgane wären allenfalls im Rahmen einer Verordnung festzulegen.<sup>195</sup> Das *Legalitätsprinzip* verlangt,

<sup>194</sup> Vgl. <https://www.blkb.ch/die-blkb/portrait/leitbild> (zuletzt aufgerufen am 15. September 2025); vgl. so auch BLKB, Nachhaltigkeitsbericht 2024, 9.

<sup>195</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 191.

dass nur *wichtige und grundlegende Rechtssätze* auf Gesetzesstufe festzuschreiben sind.<sup>196</sup> Zur Beantwortung der Frage, wann ein Rechtssatz wichtig ist, liefert Art. 164 Abs. 1 BV eine Orientierungshilfe. Demnach ergibt sich die Wichtigkeit des Rechtssatzes insbesondere aufgrund der Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten Privater, aufgrund der finanziellen Auswirkungen und aufgrund der politischen Bedeutung.<sup>197</sup> Im Bereich der Finanzmarktregulierung hält sodann Art. 55 FINMAG fest, dass der Bundesrat die FINMA ermächtigen kann, «*in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten*» Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen.

- 226 Unter diesen Aspekten wäre eine Vorgabe bezüglich eines «dezenten» Auftretens von Mitgliedern der obersten Führungsebene der BLKB – wenn überhaupt – allenfalls auf Verordnungsebene zu regeln oder in den *Verhaltenskodex* aufzunehmen, den die BLKB im Übrigen bereits erlassen hat.<sup>198</sup> Ausserdem hat der Regierungsrat gestützt auf das FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken» ein Anforderungsprofil betreffend den Bankrat definiert, welches die einzelnen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im betreffenden Führungsorgan in Abstimmung auf die aktuellen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Bank berücksichtigt.

## 2. Die Vorgabe eines «dezenten» Auftretens von Bankrat und Geschäftsleitung ist unklar

- 227 Das Wort «dezent» ist sodann nicht hinreichend bestimmt und eröffnet einen relativ grossen Interpretationsspielraum. Als gesetzliche Vorgabe dürfte diese Anforderung für Rechtsunsicherheit sorgen. Mangels eines klaren Inhalts könnte sie gar zu einer rechtlich nicht erfassbaren Moralisierung verleiten und Anlass zu willkürlichen Interpretationen geben. Es besteht mithin ein gewisses Risiko, dass mit einer solchen gesetzlichen Anforderung Vorschub für eine neben der Rechtsordnung stehende, allein für Bankorgane geltende *Moralordnung* und für eine besondere Definition der Rechts- und Sittenwidrigkeit geschaffen würde, an der sodann die Seriosität der Geschäftsführung einer Bank zu messen wäre.<sup>199</sup>
- 228 Es wäre auch unhaltbar, aus unklaren Verhaltenspflichten der Bankorgane aufsichtsrechtlich relevante Gebote und Verbote ableiten zu wollen. Im Zivilrecht wie auch im Aufsichtsrecht sollten Rechte und Pflichten von Normadressaten in einer Art und Weise geregelt sein, dass zwischen ordnungsgemäsem Verhalten und Fehlverhalten klar unterschieden werden kann.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> ROLAND FEUZ (2002) 79 ff.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2014) 28; MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER (2024) N. 231 ff.

<sup>197</sup> CHRISTOPH B. BÜHLER (2014) 28; MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER (2024) 233.

<sup>198</sup> Vgl. Verhaltenskodex der BLKB vom August 2025.

<sup>199</sup> Vgl. so die Kritik am Begriff des «guten Rufes» von Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG bei KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 191; CHRISTOPH B. BÜHLER (2014) 29.

<sup>200</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 191.

### 3. Der bankenrechtliche Gewährsartikel garantiert bereits heute eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der obersten Führungsebene

#### a) Der Gewährsartikel von Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG und dessen Adressaten

- 229 Die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb wird einer Bank – und damit auch der BLKB – nur erteilt und sie wird ihr nur nicht wieder entzogen, wenn die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und *Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit* bieten. So sieht es der sogenannte Gewährsartikel von Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG vor.
- 230 Die Gewähr ist also eine *dauernd* einzuhaltende Bewilligungsvoraussetzung.<sup>201</sup> Obwohl sich der Gewährsartikel materiell direkt auf obersten Führungsorgane der Bank (Mitglieder des Verwaltungs- bzw. Bankrates und der Geschäftsleitung) bezieht, ist in erster Linie die *Bank* als Finanzinstitut Adressatin der Norm, nicht das Leitungsorgan der Bank oder der qualifiziert Beteiligte.<sup>202</sup>

#### b) Anforderungen

- 231 Beim Gewährserfordernis handelt es sich um einen *unbestimmten Rechtsbegriff* und eine *Generalklausel*, die im Laufe der Zeit in der Praxis eine ethische und rechtspolitische Ergänzung erfahren hat. Das Bundesgericht hat die Gewähr als fachliche Kompetenz und korrektes Verhalten im Geschäftsverkehr umschrieben.<sup>203</sup> Das Bundesgericht verlangt gestützt auf den Gewährsartikel insbesondere also auch, dass sie Mitglieder des Bankrats und der Geschäftsleitung sich im Geschäftsverkehr korrekt verhalten und die geltenden Rechtsvorschriften, die Richtlinien und die Praxis der Aufsichtsbehörden sowie die Gepflogenheiten des Berufsstands und die bankinternen Richtlinien einhalten.<sup>204</sup>
- 232 Als Gewährskriterien kommen *alle charakterlichen und fachlichen Faktoren* infrage, die einer Person die korrekte Führung eines beaufsichtigten Unternehmens erlauben. Die Gewährsvorschrift verlangt von den betroffenen Führungspersonen der Bank zunächst einen *guten Leumund und ehrliches Verhalten*, aber auch die Abwesenheit von wesentlichen *Interessenkonflikten*. Gefordert wird ausserdem, dass diese *fachlich kompetent* sind.
- 233 Mit dem Gewährserfordernis ist es insbesondere nicht vereinbar, dass eine Bank rechts- oder sittenwidrige Geschäfte tätigt. Nicht mit dem Gebot einwandfreier Geschäftstätigkeit zu vereinbaren ist es auch, wenn das Geschäftsgebahren der Bankorgane gegen die Treue- und Sorgfaltspflicht gegenüber den Kunden verstösst.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> BGE 142 II 253 E. 2.2.

<sup>202</sup> BÄRTSCHI/STOHWASSER (2025) 763 ff.; CHRISTOPH B. BÜHLER (2014) 29.

<sup>203</sup> BGE 111 Ib 126.

<sup>204</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.261/2004 vom 27. Mai 2004, E. 1.

<sup>205</sup> Vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2014) 29; ABEGG ET AL. (2019) 357; BSK BankG-WINZELER (2013) Art. 3 N. 25.

- 234 Neben dem *Gläubigerschutz* als Hauptzweck wird bei der Bankenaufsicht schliesslich vermehrt auf den Zweck des *Schutzes des Finanzplatzes Schweiz* und der Vertrauenswürdigkeit der Schweizer Banken abgestellt. So hat das Bundesgericht beispielsweise die Unvereinbarkeit von rechts- und sittenwidrigen Geschäften mit dem Erfordernis der Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit damit begründet, dass ein solches Verhalten die Vertrauenswürdigkeit der jeweiligen Bank und unter Umständen *aller Schweizer Banken* beeinträchtigen könne.<sup>206</sup>
- 235 Das finanzmarktaussichtsrechtliche Gewährserfordernis schreibt bereits eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Bankorgane vor; dies beinhaltet grundsätzlich auch, dass diese frei von Interessenkonflikten und parteipolitisch unabhängig, «wertneutral», «in politischen sowie gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend» und in der Öffentlichkeit «grundsätzlich dezent» agieren. Es bedarf somit diesbezüglich keiner zusätzlichen Sonderregelung im Kantonalbankgesetz.

## **D. Zur geforderten gesetzlichen Verankerung von organisatorischen Vorgaben für die BLKB**

### **1. Eingriff in die Organisationskompetenz des Bankrats ist unter Corporate Governance-Aspekten problematisch**

- 236 Gemäss FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken» ist das *Oberleitungsorgan* – bei der BLKB also der Bankrat – verantwortlich für eine angemessene Unternehmensorganisation. Die Organisationskompetenz gehört gemäss der analog<sup>207</sup> auch auf die BLKB anwendbaren Bestimmung in Art. 716a Abs. 1 Ziff. 2 OR zu den *unentziehbaren und unübertragbaren Kernkompetenzen des Bankrates*.<sup>208</sup> Dieser hat dazu die notwendigen Reglemente zu erlassen.<sup>209</sup> Entsprechend sieht auch die Bestimmung in § 11 Abs. 2 KBG BL vor, dass der *Bankrat* das Organisations- und Geschäftsreglement erlässt. Die Organisationskompetenz des Oberleitungsorgans gehört zu den entscheidenden Corporate Governance-Regeln zur Umsetzung der Gewaltenteilung in der Spitzenorganisation des Unternehmens und garantiert dessen *Selbstverwaltung* gegenüber der Eigentümerebene.<sup>210</sup> Diese sollte daher grundsätzlich nicht in den in der Verantwortung des Oberleitungsorgans liegenden Gestaltungsfreiraum zur Festlegung der Führungsorganisation eingreifen, indem sie der Bank zu restriktive Vorgaben zu den Strukturen sowie den Führungs- und Kontrollprozessen setzt.

<sup>206</sup> Vgl. BGE 111 Ib 126 E. 2a; EBK (1993A) 27.

<sup>207</sup> Vgl. zur Herleitung dieser Analogie oben Rz. 98.

<sup>208</sup> ZK OR-BÜHLER (2018) Art. 716a N. 43 ff.; BSK OR-WATTER/ROTH PELLANDA (2024) Art. 716a N. 9 ff.

<sup>209</sup> Vgl. FINMA-RS 2017/1, N. 11.

<sup>210</sup> PETER BÖCKLI (1994) 55; BÖCKLI/BÜHLER (2008) 38 f.; ZK OR-BÜHLER (2018) Art. 716a N. 2.

## 2. Die Festlegung einer angemessenen Organisation ist bereits heute weitgehend geregelt und gewährleistet

### a) Durch das Finanzmarktaufsichtsrecht

- 237 Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG knüpft an die Erteilung und Aufrechterhaltung der Bankbewilligung die Bedingung, dass die BLKB *«die ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation vorsieht; wo der Geschäftszweck oder der Geschäftsumfang es erfordert, sind besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden und die Befugnisse zwischen diesen Organen so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist»*.
- 238 Die Organisation der BLKB ist also aufsichtsrechtlich *im Zusammenhang mit ihrer Geschäftstätigkeit* zu beurteilen.<sup>211</sup> Sie umfasst deren Unternehmensform, Struktur, Mittel (personell, materiell und finanziell) und die Wege (Arbeitsprozesse) zur Zweckerfüllung. Zum materiellen Bereich gehört namentlich auch die technische Organisation, beispielsweise eine entsprechende IT-Struktur der verschiedenen Geschäftsbereiche. Zu regeln sind insbesondere die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen der Organe und der einzelnen Personen sowie die Funktionsweise der Organe. Daneben sind allgemeine Weisungen für die Handhabung der Entscheidungskompetenzen zu erlassen.<sup>212</sup>
- 239 Unter dem Aspekt der Bewilligungsvoraussetzungen sind organisatorische Massnahmen wie *Aufgabenzuteilung* und *Kompetenzordnung*, Risikomanagement, Kontrollmechanismen und die Pflicht zum Erlass von *Entscheidungs- sowie Arbeits- und Verhaltensrichtlinien* insoweit relevant, als sie üblicherweise in den Statuten von Banken und in deren Geschäftsreglementen festgehalten werden und nicht nur in den Stellenbeschreibungen von Einzelpersonen, d.h. insoweit als sie sich auf die Oberleitungsorgane und das obere Geschäftsführungskader mit massgebenden Kompetenzen beziehen, bei grösseren und mittleren Banken einschliesslich der Direktion, bei kleineren Banken einschliesslich der Verwalter und massgebender Kaderfunktionen. Aufgabenzuteilung und Kompetenzordnung haben auch klar zu regeln, wann und in welchem Umfange die Aufgaben und Kompetenzen dieser Organe und Kader delegiert werden können. Der Regelung bedarf auch die *Vertretung des Unternehmens nach aussen*, die Zeichnungsbefugnis bei schriftlichen Verpflichtungen und die Autorisation bei Benützung von Telekommunikationsmitteln.<sup>213</sup>
- 240 Die statutarische und reglementarische Ordnung soll eine klare *Aufgaben- und Kompetenzzuteilung* enthalten und damit eine *eindeutige Erfassung der Verantwortung* gewährleisten. Neben dem Geschäftsführungs- ist der *Aufsichts- und Kontrollbereich* zu regeln. Korrelat der erlaubten

<sup>211</sup> Vgl. BSK BankG-WINZELER, Art. 3 N. 7.

<sup>212</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 39.

<sup>213</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 43.

und notwendigen Delegation im Geschäftsbereich ist neben der Verantwortung für die Auslese und Instruktion namentlich die Überwachung.<sup>214</sup>

- 241 Die Organisation der Geschäftsführung und des Risikomanagements und jene der Aufsicht und Kontrolle sind zu *koordinieren* und haben ein *einheitliches effizientes System* zu bilden. Die Organisation der Geschäftsführung hat durch klare eine Aufgaben- und Kompetenzordnung (einschliesslich Funktionstrennung, Ablaufkontrollen etc.) eine *transparente Basis* zu bilden, auf die eine *effiziente Kontrolle* ausgerichtet werden kann. Bindeglied ist die Etablierung der notwendigen und zweckmässigen eingerichteten *Informationsflüsse*.<sup>215</sup>
- 242 Vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG ist also massgebend, dass die Organisation der BLKB *den Anforderungen ihrer Geschäftstätigkeit und des Geschäftsumfangs entspricht* und eine ordnungsgemässe Arbeitsabwicklung gewährleistet. Die Grundsätze, nach denen sich die Organisation im Bankwesen auszurichten hat, können wie folgt umschrieben werden:
- Wirtschaftlichkeit (effiziente Leistungen);
  - Sicherheit (sowohl für den Kunden als auch die Bank respektive für das gesamte Bankensystem);
  - Schnelligkeit (zeitsparende Abläufe, keine Wartezeiten, taffertige Erledigung); und
  - Vertraulichkeit (Diskretion, Bankkundengeheimnis).<sup>216</sup>
- 243 Art. 21 FIDLEG verpflichtet zudem Finanzdienstleister, durch interne Vorschriften und eine «angemessene Betriebsorganisation» die Erfüllung der Verhaltenspflichten aus dem Finanzdienstleistungsgesetz sicherzustellen.
- 244 Die BLKB hat mithin bereits heute und gestützt auf das Finanzmarktaufsichtsrecht eine ihrem Geschäftsbereich entsprechende und – unter anderem – effiziente Organisation festzulegen.

**b) Durch die «Best Practice»-Anforderungen an eine gute (Public) Corporate Governance**

- 245 Auch der *Swiss Code* legt bereits in seiner Definition von Corporate Governance fest, dass es bei der Organisation einer Unternehmung vor allem auch darum geht, Effizienz zu gewährleisten.<sup>217</sup>

*«Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das nachhaltige Unternehmensinteresse ausgerichteten Grundsätze, die **unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene** Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Aufsicht anstreben.»* (Hervorhebung beigefügt)

<sup>214</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 44 f.

<sup>215</sup> Vgl. KLEINER/SCHWOB (2015) Art. 3 N. 46.

<sup>216</sup> Vgl. ARPAGAU/STADLER/WERLEN (2021) N. 2719.

<sup>217</sup> Vgl. so auch REGIERUNGSRAT BL (2016A) 3.

246 Bei der öffentlichen Hand liegt der Fokus der Corporate Governance darauf, dass Staatsaufgaben bedarfsgerecht, wirksam und wirtschaftlich erfüllt sowie die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats eingehalten werden. Der Staat kann diese Aufgabenerfüllung nicht vollständig selber leisten und lagert sie somit teilweise an externe Leistungserbringer in Gestalt von Beteiligungen aus. In solchen Fällen besteht erhöhtes Bedürfnis an Steuerung, Beaufsichtigung und Kontrolle der Beteiligungen. Die entsprechende Public Corporate Governance verlangt somit bereits nach einer optimalen Organisation.<sup>218</sup>

247 In diesem Sinne legt auch die Public Corporate Governance des Bundes in ihrem Leitsatz 2 explizit fest, was folgt:<sup>219</sup>

*«Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.»*

### **c) Durch das Organisations- und Geschäftsreglement der BLKB**

248 Gestützt auf das vom Bankrat erlassene und von der FINMA genehmigte Organisations- und Geschäftsreglement ist die Geschäftsleitung der BLKB bereits heute verpflichtet, eine *effiziente Aufbau- und Ablauforganisation* zu erarbeiten.<sup>220</sup> Sie hat ausserdem explizit für die Ausgestaltung sowie den Unterhalt zweckmässiger interner Prozesse, eines auf die Struktur des Stammhauses und der Finanzgruppe ausgerichteten angemessenen Managementinformationssystems und eines IKS sowie einer geeigneten Technologieinfrastruktur zu sorgen.<sup>221</sup>

### **d) Durch den Wettbewerb**

249 Schliesslich steht die BLKB heute – wie erwähnt – *mit anderen Banken im direkten Wettbewerb* um die Kunden. Sie hat also – auch ohne weitere regulatorische Vorgaben – ihren Betrieb stets so zu organisieren, dass sie den Kunden kostengünstige und administrativ einfache Dienstleistungen anbieten kann, wenn sie sich im Wettbewerb mit der Konkurrenz im Markt behaupten möchte.

<sup>218</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2016A) 3 f.

<sup>219</sup> Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2024) Leitsatz 2.

<sup>220</sup> Art. 14 Abs. 3 lit. a Organisations- und Geschäftsreglement BLKB vom 20. November 2024.

<sup>221</sup> Art. 14 Abs. 3 lit. d Organisations- und Geschäftsreglement BLKB vom 20. November 2024.

### 3. Spannungsfeld zum Finanzmarktaufsichtsrecht

#### a) Spannungsfeld zur Beurteilung der Organisation der BLKB in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit

- 250 Wie bereits dargelegt, hat sich die Organisation der BLKB gemäss den finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorgaben *an deren Geschäftstätigkeit zu orientieren*. Vor diesem Hintergrund kann ein gesetzlich fest verankerter Auftrag, die Organisation der Bank so festzulegen, dass «*faire und möglichst vorteilhafte Gebühren und Zinskonditionen*» angeboten werden können, mit dem aufsichtsrechtlichen Gewährsartikel in Konflikt treten.
- 251 Zwar verlangt das Bankgeschäft einen gut organisierten Betrieb, denn die Kundschaft möchte schnell, zuverlässig, diskret und kostengünstig bedient werden. Diese Wünsche der Kundschaft sind entsprechend bei der Organisation sicherlich mitzuberücksichtigen; sie dürfen allerdings nicht allein ausschlaggebend sein bei der Festlegung der Organisation. Diese hat vielmehr immer und primär die Anforderungen von Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG zu reflektieren, wonach die Bank eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation vorzusehen hat.

#### b) Spannungsfeld zur Gewinnstrebigkeit einer jeden Bank

- 252 Ganz allgemein muss das Ziel einer Bank die Realisierung eines Gewinnes sein. Jede Bank muss gewinnorientiert arbeiten – nicht zuletzt, wenn sie einen volkswirtschaftlichen Auftrag erfüllen möchte.<sup>222</sup> Nur so können auch Reserven angelegt werden, die zum Gläubigerschutz notwendig sind.<sup>223</sup> Banken, die aus sozialen oder ethischen Gründen im grösseren Umfange Kredite zu nicht marktkonformen Zinsen gewähren sollen, können dies nur im Rahmen entsprechend niedrig verzinsten Passivgelder tun. Die Bank muss aus ihrer Geschäftstätigkeit heraus lebensfähig sein. Kann eine Bank aus strukturellen Gründen aus ihrer eigentlichen Banktätigkeit keinen Gewinn erwirtschaften und nur noch mit Hilfe von «à-fonds-perdu»-Eignerzuschüssen existieren, sind die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben.<sup>224</sup>
- 253 Das gilt auch für Kantonalbanken mit einem Leistungsauftrag. Auch Kantonalbanken verfolgen neben öffentlichen immer auch wirtschaftliche Zwecke; auch Kantonalbanken orientieren sich bei ihrer Geschäftstätigkeit also am Ertrag bzw. am Gewinn.<sup>225</sup> Denn nur mittels Erzielung ausreichender Erträge kann der Bestand der Bank und damit die Erfüllung des Leistungsauftrages auf Dauer sichergestellt werden. Entsprechend lässt sich einigen Kantonalbankgesetzen entnehmen, die Bank sei nach (betriebs-)wirtschaftlichen bzw. kaufmännischen Grundsätzen zu führen und habe,

<sup>222</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT LU (1999) 33.

<sup>223</sup> Vgl. EBK (1995) 31 betreffend eine Bank mit ökologischen Ansprüchen, die ihre Geschäfte nicht gewinnbringend entwickeln konnte; REGIERUNGSRAT BS (2013) 43.

<sup>224</sup> Vgl. EBK (1983) 5 ff.; BGE 108 Ib 521; EBK (1993B) 35 f.; KLEINER/SCHWOB (2015) N. 38.

<sup>225</sup> Vgl. BGE 127 II 113, E. 8b; ANDREAS VÖGELI (2009) 177; siehe auch GAUDENZ SCHWITTER (2000) 217 ff.

wenn nicht einen maximalen, so doch einen (ihrem Zweck) angemessenen Gewinn anzustreben.<sup>226</sup> Einer Absage an die Gewinnmaximierung, nicht aber an das Gewinnstreben per se, kommt auch die in zwei neueren Zweckartikeln von Kantonalbanken enthaltene Wendung des «gewinnorientierten Betriebs einer Universalbank» gleich, wie ein Blick in die gesetzgeberischen Erläuterungen zeigt.<sup>227</sup> Dies kann nicht nur als Ausdruck des Gleichgewichts zwischen öffentlichem und wirtschaftlichem Zweck, sondern auch als Indiz für das Verständnis des Leistungsauftrags als Versorgungsauftrag gewertet werden. In die restlichen Kantonalbankgesetze fand das Erwerbsmotiv ebenso Eingang, sei es explizit im Zweckartikel oder – so auch im Gesetz betreffend die BLKB – implizit in den Vorschriften bezüglich Gewinnverwendung.<sup>228</sup>

## E. Zwischenergebnis zur Forderung 4 der BLKB-Initiative

254 Die Analyse der im Rahmen der BLKB-Initiative gestellten Forderungen zum externen Auftritt der Bank und deren obersten Führungsebene sowie zur Organisation der Bank hat zu den folgenden Ergebnissen geführt:

- **Die BLKB ist definitionsgemäss mit der Politik verflochten:** Die BLKB hat sich – anders als ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen – unter anderem auch am öffentlichen Interesse bzw. am Grundversorgungs- und Leistungsauftrag des Kantons zu orientieren. Sie hat mithin auch ein *politisches Teilziel*, das die Aussensteuerung der Bank wesentlich beeinflusst. Ausserdem behält sich der Kanton aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligung an der BLKB verschiedene Einflussmöglichkeiten vor. Die BLKB ist definitionsgemäss mit dem Kanton und damit auch der kantonalen Politik relativ stark verflochten. Vor diesem Hintergrund stünde die gesetzliche Verpflichtung der BLKB, (partei)politisch unabhängig und in gesellschaftspolitischen Angelegenheiten stets zurückhaltend zu sein, in einem gewissen Spannungsverhältnis zu ihrer politischen Verflechtung.
- **Die politische Unabhängigkeit bzw. Zurückhaltung der BLKB ist weitgehend gewährleistet:** Die politische Unabhängigkeit der BLKB ist – unter den dargelegten gegebenen Rahmenbedingungen einer Kantonalbank – durch die bestehenden gesetzlichen Vorgaben bereits heute weitgehend gewährleistet. Der Einfluss des Kantons auf die BLKB darf sich aufgrund der finanzmarktaufsichtsrechtlichen Vorgaben nicht zum Schaden einer umsichtigen Geschäftsführung auswirken. Ausserdem wurde das Kantonalbankgesetz in Umsetzung des FINMA-Rundschreibens 2017/1 «Corporate Governance – Banken» und des

---

<sup>226</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 KBG GL; Art. 4 Abs. 1 KBG GR; Art. 3 KBG NW; Art. 4 KBG OW; Art. 4 KBG SZ. Einige Gesetze erwähnen dagegen nur die Führung «nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen», vgl. Art. 2 Abs. 3 KBG GE; Art. 12 Abs. 1 KBG NE; § 2 Abs. 3 KBG TG.

<sup>227</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 KBG AG und dazu REGIERUNGSRAT AG (2004) 5 f.; § 2 Abs. 1 KBG LU und dazu REGIERUNGSRAT LU (1999) 33 und 45.

<sup>228</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 156.

PCGG BL dahingehend geändert, dass der Kanton heute nicht mehr im Bankrat direkt vertreten ist. Ferner wird eine politische Entflechtung dadurch gewährleistet, dass die Bankratsmitglieder nicht mehr vom Landrat, sondern vom Regierungsrat gewählt werden – ein Umstand, den die BLKB-Initiative paradoxerweise rückgängig machen möchte. Schliesslich trägt auch die dem Bankrat zugeteilte Organisationskompetenz und -autonomie letztlich zu einer eigenständigen, von politischem Einfluss unabhängigen strategischen Führung der Bank bei; auch dieser Umstand würde im Falle einer Annahme der BLKB-Initiative verwässert.

- **Die BLKB kann nicht «wertneutral» handeln:** Im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit muss die BLKB auch Position zu ihren Wertvorstellungen beziehen. Es ist geradezu eine strategische Kernaufgabe des Bankrates, die Grundprinzipien der Geschäftstätigkeit festzulegen, die das Verhalten, die Entscheidungen und die Führungskultur der Bank bestimmen und insoweit auch gegenüber den Stakeholdern den «*tone from the top*» vorzugeben.
- **Die geforderte gesetzliche Verankerung eines «dezenten» Auftritts von Bankrat und Geschäftsleitung widerspricht der etablierten Normenhierarchie, ist unklar und nicht notwendig:** Eine Regelung über die Art und Weise des Auftritts des Bankrates und der Geschäftsleitung gehört nach der von Lehre und Praxis etablierten *Normenhierarchie* nicht auf die Stufe eines generell-abstrakten Erlasses im Form eines Gesetzes, sondern – wenn überhaupt – in eine Verordnung, in den *Verhaltenskodex* der Bank oder in das Anforderungsprofil für den Bankrat. Die geforderte Regelung ist darüber hinaus auch unklar und eröffnet mit dem unbestimmten Wort «dezent» einen relativ grossen Interpretationsspielraum, was Rechtsunsicherheit schaffen würde. Gleichzeitig schreibt der bankenrechtliche *Gewährsartikel* bereits heute eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der Bankorgane vor, womit eine zusätzliche Sonderregelung im Kantonalbankgesetz nicht notwendig ist.
- **Die beabsichtigte gesetzliche Verankerung von organisatorischen Vorgaben für die BLKB würde in die Organisationskompetenz des Bankrats eingreifen, in ein Spannungsverhältnis zum Finanzmarktaufsichtsrecht treten und ist nicht notwendig:** Es ist der Bankrat, der gemäss Finanzmarktaufsichtsrecht und der «*best practice*» verantwortlich ist für eine angemessene Unternehmensorganisation. Die Eigentümerebene sollte daher von zu restriktiven Vorgaben zu den Strukturen und Führungsprozessen absehen. Die Organisation einer Bank hat sich zudem *an deren Geschäftstätigkeit* zu orientieren – und nicht ausschliesslich an «fairen und möglichst vorteilhaften Gebühren und Zinskonditionen». Schliesslich ist die Festlegung einer angemessenen Organisation bereits heute weitgehend geregelt und gewährleistet, nämlich durch das Finanzmarktaufsichtsrecht, die «*best practice*»-Anforderungen an eine gute (Public) Corporate Governance, durch das Organisations- und Geschäftsreglement der BLKB und letztlich auch durch den bestehenden Wettbewerb, dem die BLKB mit Verhältnis zu anderen Banken ausgesetzt ist. Eine in

den Verantwortungsbereich des Bankrats eingreifende spezifische Regelung zur Art und Weise, wie dieser die Organisation der BLKB festzulegen hat, ist somit auch nicht notwendig.

### **III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags**

- 255 Gerade auch vor dem Hintergrund, dass das Bankenaufsichtsrecht eine effiziente Bankenorganisation verlangt und entsprechend auch das Organisations- und Geschäftsreglement der BLKB eine diesbezügliche Ausrichtung der Organisation festschreibt, wäre es denkbar, eine solche Vorgabe (zusätzlich) auch im Kantonalbankgesetz selber festzuschreiben. Einer entsprechenden Regelung käme dann indessen nur deklaratorische Bedeutung zu.
- 256 Die solche Regelung könnte – unter Vorbehalt der Einhaltung sämtlicher aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – beispielsweise Bezug nehmen auf die Interessen der Kundschaft, sollte allerdings losgelöst sein von konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung der Gebühren- und Zinskonditionen und dem Bankrat das nötige Ermessen bei der näheren Ausgestaltung belassen.

## Forderung 5: Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung der Bank

«<sup>3</sup>Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats. <sup>4</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden. <sup>5</sup>Der Landrat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen. <sup>6</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe. <sup>7</sup>Den Mitgliedern der Geschäftsleitung ist jegliche berufliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen verwehrt. Der Bankrat kann Ausnahmen im Interesse der Bank beschliessen.» (§ 13 Abs. 3-7 E-KBG BL).

### I. Gegenstand der Forderung

- 257 Die BLKB-Initiative fordert eine gesetzliche *Begrenzung* der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung der BLKB nach oben. Ausserdem soll dem Landrat die Kompetenz zufallen, die Vergütungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Teuerung anzupassen. Gesetzlich ausdrücklich *verboten* werden sollen sodann Abgangs- und andere Entschädigungen, Vergütungen im Voraus sowie Prämien für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften. Untersagt werden sollen – vorbehältlich vom Bankrat gewährter Ausnahmen – auch zusätzliche Berater- oder Arbeitsverträge von einer anderen Gesellschaft der BLKB-Gruppe sowie jegliche Tätigkeit in einem anderen Unternehmen.

### II. Rechtliche Beurteilung der Forderung

#### A. Vergütung der Bankorgane als zentrales Thema der Corporate Governance von Finanzinstituten

- 258 Die Vergütung von Führungs- und Fachkräften ist seit jeher ein viel diskutiertes und umstrittenes Thema der Corporate Governance von Finanzinstituten. Die Vergütungssysteme können einen erheblichen Einfluss auf den Erfolg eines Finanzinstituts haben. Angemessen ausgestaltet können sie die Motivation der Mitarbeitenden, deren Leistung und letztlich den Unternehmenserfolg nachhaltig fördern. Ein nicht angemessen ausgestaltetes Vergütungssystem hingegen birgt das Risiko von Fehlanreizen, die zu kurzfristigem Gewinndenken und dem Eingehen von übermässigen

Risiken führen können, was langfristig den Unternehmenserfolg beeinträchtigen kann. Diese Erkenntnis hat sich in der Krise der Credit Suisse bestätigt.<sup>229</sup>

259 In Finanzinstituten sind Vergütungssysteme auch *Instrumente der Risikosteuerung*. Aus diesem Grund ergaben sich insbesondere nach der Finanzkrise 2007/08 weltweit Bestrebungen zur Regulierung der Vergütungen bei Finanzinstituten.<sup>230</sup>

## B. Geltende Regelungen zur Vergütung von Bankorganen

### 1. Überblick

260 In der Schweiz sind in Bezug auf die Regelung der Vergütungen zwei materiell-rechtliche Regulierungsbereiche zu unterscheiden: Einerseits sind die Vergütungen der obersten Führungsebene von börsenkotierten Aktiengesellschaften, wozu auch ein Grossteil der Finanzinstitute gehören, im Privatrecht bzw. im *Aktienrecht* (OR) geregelt. Andererseits enthält auch das *Finanzmarktaufsichtsrecht* Vergütungsgrundsätze für Finanzdienstleister<sup>231</sup> und auch die FINMA bezieht die Vergütungssysteme von Banken, Versicherungen und Finanzinstituten in weiteren Sektoren in ihre *Aufsichtstätigkeit* ein und hat ihre diesbezüglichen Erwartungen in einem Rundschreiben festgehalten.<sup>232</sup>

261 Die BLKB ist schliesslich auch verpflichtet, bei der Ausgestaltung ihres Vergütungssystems das *private Arbeitsrecht* zu beachten. Darauf ist hier jedoch nicht weiter einzugehen.

### 2. Keine direkte Anwendbarkeit der «Lex Minder»

262 Die BLKB unterliegt als selbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen *nicht* direkt den Vergütungsbestimmungen des Obligationenrechts für börsenkotierte Aktiengesellschaften (Art. 732 ff. OR).

### 3. Regulierung im Finanzmarktaufsichtsrecht

#### a) Vergütungsgrundsätze gemäss Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG)

263 Art. 21 FIDLEG verpflichtet Finanzdienstleister, durch interne Vorschriften und eine angemessene Betriebsorganisation die Erfüllung der Verhaltenspflichten aus dem Finanzdienstleistungsgesetz sicherzustellen. Aus der Pflicht zur Sicherstellung einer angemessenen Betriebsorganisation wird implizit auch das Erfordernis abgeleitet, dass die Modalitäten der Vergütung von Mitarbeitenden

<sup>229</sup> BUNDESRAT (2024) 259; FINMA-Rundschreiben 2010/1 Vergütungssystem vom 21. Oktober 2009, Rz. 1.

<sup>230</sup> BUNDESRAT (2024) 259; vgl. CHRISTOPH B. BÜHLER (2024) 30 ff.; PETER NOBEL (2009) 458.

<sup>231</sup> Art. 21 und 25 FIDLEG.

<sup>232</sup> FINMA (2010).

und Beauftragten keine Anreize setzen dürfen, die zu Konflikten mit den Verhaltensregeln des FIDLEG führen können.<sup>233</sup> Art. 25 lit. e FIDLEV konkretisiert sodann die Bestimmung in Art. 25 Abs. 1 FIDLEG, welche organisatorische Vorkehrungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten vorschreibt, und hält fest, dass Finanzdienstleister mit den Vergütungen an ihre Mitarbeitenden *keine Anreize zur Missachtung der gesetzlichen Pflichten oder für schädigendes Verhalten gegenüber Kunden* schaffen dürfen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass falsche Anreize bei den Modalitäten der Vergütung insbesondere die Gefahr bergen, dass sie zu Konflikten der eigenen Interessen der Mitarbeitenden des Finanzdienstleisters mit jenen der Kunden führen können.<sup>234</sup>

- 264 Interessenkonflikte sollen vor allem durch die *konkrete Ausgestaltung der Vergütung und des Verhältnisses von variablen und fixen Vergütungselementen* vermieden werden. Der Zusammenhang des Vergütungssystems zur angemessenen Organisation gemäss Art. 21 FIDLEG und der erforderlichen Fachkompetenz der Mitarbeitenden gemäss Art. 22 FIDLEG besteht darin, dass durch geeignete organisatorische Vorkehrungen und eine angemessene Bezahlung der Mitarbeitenden sichergestellt werden soll, dass keine Anreize zu Veruntreuungen oder Insiderhandel bestehen<sup>235</sup> sowie das qualitativ hochstehende Mitarbeitende rekrutiert werden können, welche über die für ihre Tätigkeit notwendigen Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen verfügen.<sup>236</sup>

## **b) Vergütungsgrundsätze gemäss FINMA-Rundschreiben 2010/1**

- 265 Das *FINMA-Rundschreiben 2010/1 Vergütungssysteme* stellt die kodifizierte Aufsichtspraxis im Bereich der Vergütungssysteme bei Finanzinstituten dar, indem es Mindeststandards für die Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung in diesem Bereich setzt.<sup>237</sup>
- 266 Das FINMA-Rundschreiben stellt zehn Grundsätze im Sinne von *Mindeststandards* für die Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung von Vergütungssystemen bei Finanzinstituten auf. Es schreibt nicht nur allgemeine Anforderungen an Vergütungssysteme vor, wie etwa deren langfristige Ausrichtung, sondern regelt auch die Gesamtvergütung, die variable Vergütung und die aufgeschobene Vergütung im Einzelnen:<sup>238</sup>
- Grundsatz 1: Die Ausgestaltung und Umsetzung der Vergütungspolitik ist *Sache des Verwaltungsrates*. Dieser genehmigt jährlich die Vergütungen der Geschäftsleitung, der Leiter der Kontrollfunktionen und den Gesamtpool für das Finanzinstitut und erlässt ein Vergütungsrelement.<sup>239</sup>

<sup>233</sup> BUNDESRAT (2015) 8963; LUKAS FAHRLÄNDER (2021) Art. 21 N. 166; SANDRO ABEGGLEN (2023) Art. 21 N. 18.

<sup>234</sup> Vgl. LUKAS FAHRLÄNDER (2021) Art. 21 N. 166; SANDRO ABEGGLEN (2023) Art. 21 N. 18.

<sup>235</sup> Vgl. ROLF SETHE (2005) 628.

<sup>236</sup> LUKAS FAHRLÄNDER (2021) Art. 21 N. 168.

<sup>237</sup> Vgl. zu diesem Rundschreiben im Einzelnen CHRISTOPH B. BÜHLER (2024) 34 ff.

<sup>238</sup> VALENTIN JENTSCH (2021) 562; vgl. EMMENEGGER/KURZBEIN, (2010) 462 ff., 472 ff.

<sup>239</sup> FINMA (2010) Grundsatz 1, Rz. 16 ff.

- Grundsatz 2: Das Vergütungssystem muss *einfach, transparent und umsetzbar ausgestaltet* sein.<sup>240</sup> Falsche Anreize sind zu vermeiden. Das Vergütungssystem ist daher *langfristig auszurichten*, so dass es unabhängig vom Geschäftsgang des Finanzinstituts sinnvoll und tragbar ist.<sup>241</sup>
- Grundsatz 3: Bei der Ausgestaltung und Anwendung des Vergütungssystems sind *unabhängige Funktionen* (wie die Risikokontrolle oder Compliance) und Spezialisten beizuziehen und der Verwaltungsrat lässt dieses in angemessenen Zeitabständen durch die interne Revision überprüfen.<sup>242</sup>
- Grundsatz 4: Die Gesamtvergütungen müssen hinsichtlich Höhe und Struktur mit der *Risikopolitik* des Instituts übereinstimmen und das Risikobewusstsein fördern.<sup>243</sup>
- Grundsatz 5: Variable Vergütungen sind *in die Kapital- und Liquiditätsplanung einzubeziehen*;<sup>244</sup> sie dürfen nur entsprechend dem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg anhand nachhaltiger und nachvollziehbarer Kriterien ausgeschüttet werden.
- Grundsatz 6: Variable Vergütungen müssen Mitarbeiter *symmetrisch* an der zukünftigen Entwicklung und den Risiken des Finanzinstituts beteiligen.<sup>245</sup>
- Grundsatz 7: *Aufgeschobene Vergütungen* sollen an die zukünftige Entwicklung von Erfolg und Risiken angebinden sein; sie sind mit einer Sperrfrist zu versehen, welche den Zeithorizont der Risiken berücksichtigt, mindestens aber drei Jahre betragen soll.<sup>246</sup> Das Risikobewusstsein und der Anreiz zum nachhaltigen Wirtschaften soll dadurch gestärkt werden. Mitarbeitende profitierten so einerseits von einer positiven Entwicklung des Instituts, z.B. wenn der Kurs der Aktien des Instituts steigt. Andererseits tragen sie auch das Risiko negativer Entwicklungen mit, so bei fallendem Aktienkurs oder bei Eintritt von Risiken wie Kreditausfällen oder Verlusten auf Handelspositionen.<sup>247</sup>
- Grundsatz 8: Die *Vergütungen der Kontrollfunktionen*, wie Risikokontrolle, Compliance und interne Revision, dürfen sodann *keine Interessenkonflikte* begründen. Die Bemessung der variablen Vergütung dieser Funktionen darf mithin nicht direkt vom Resultat der zu überwachenden Geschäftseinheiten abhängen.<sup>248</sup>

---

<sup>240</sup> FINMA (2010) Grundsatz 2, Rz. 23 f.

<sup>241</sup> FINMA (2010) Grundsatz 2, Rz. 25.

<sup>242</sup> FINMA (2010) Grundsatz 3, Rz. 28 f.

<sup>243</sup> FINMA (2010) Grundsatz 4, Rz. 30 ff.

<sup>244</sup> FINMA (2010) Grundsatz 5, Rz. 39 ff.

<sup>245</sup> FINMA (2010) Grundsätze 5 und 6, Rz. 42 ff.; FINMA (2009B) 4.

<sup>246</sup> FINMA (2010) Grundsatz 7, Rz. 48 ff.

<sup>247</sup> FINMA (2009B) 5.

<sup>248</sup> FINMA (2010) Grundsatz 8, 57 ff.

- Grundsatz 9: Die Finanzinstitute werden aufgefordert, ihre Vergütungspolitik in einem *Vergütungsbericht* gegenüber dem Markt bzw. ihren Eigentümern offen zu legen. Die Ausgestaltung der Vergütungssysteme soll von Dritten wie Aktionären und Analysten beurteilt werden können und ihnen ermöglichen, die Entwicklung der variablen Vergütungen mit der Entwicklung des Unternehmenserfolgs zu vergleichen.<sup>249</sup>
- Grundsatz 10: Eine Abweichung von diesen Vergütungsgrundsätzen gemäss Rundschreiben ist in begründeten Fällen möglich, muss jedoch offengelegt werden («*comply or explain*»-Prinzip).<sup>250</sup>

267 Aus diesen Grundsätzen sind konkret die folgenden *Leitlinien für die Zuteilung der variablen Vergütungen* abzuleiten:<sup>251</sup>

- Die variablen Vergütungen sind *nicht durch einen bestimmten Maximalbetrag nach oben begrenzt*.
- Sie sind jedoch *in die Kapital- und Liquiditätsplanung einzubeziehen*;<sup>252</sup>
- Die Modelle und Prozesse, die ein Institut zur Bestimmung der variablen Vergütung einsetzt, müssen *im Einklang mit der Geschäftsstrategie und der Risikopolitik* des Instituts stehen;<sup>253</sup>
- Die Zuteilung der variablen Vergütungen ist abhängig von *nachhaltigen und nachvollziehbaren Kriterien*, die der Geschäfts- und Risikopolitik des Instituts entsprechen;<sup>254</sup>
- *Antritts- und Abgangsentschädigungen* sollen nur in begründeten Fällen geleistet und im Vergütungsreglement geregelt werden;<sup>255</sup>
- Ein *Teil* der variablen Vergütungen ist *in aufgeschobener Form* zu leisten, wobei die Sperrfrist für Mitglieder der Geschäftsleitung mindestens drei Jahre betragen soll.<sup>256</sup>

### c) Leitlinien des Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance

268 In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung des Vergütungssystems von Finanzdienstleistern sind neben den Vorgaben des FIDLEG und des Bankengesetzes je nach Rechtsform weitere Rechtsgrundlagen zu beachten. So haben Publikumsgesellschaften auch die Leitlinien des im Februar 2023 überarbeiteten *Swiss Code* zur Festlegung der Vergütungen von Verwaltungsrat und Geschäftslei-

<sup>249</sup> FINMA (2010) Grundsatz 9, Rz. 61 ff.; FINMA (2009B) 6.

<sup>250</sup> FINMA (2010) Grundsatz 10, Rz. 73 f.

<sup>251</sup> OLIVIER FAVRE (2015) Art. 10a BankG N. 1 ff., N. 13.

<sup>252</sup> FINMA (2010) Rz. 40.

<sup>253</sup> FINMA (2010) Rz. 43.

<sup>254</sup> FINMA (2010) Rz. 45.

<sup>255</sup> FINMA (2010) Rz. 47.

<sup>256</sup> FINMA (2010) Rz. 48 ff.

tung, den Grundsätzen der Vergütungspolitik und des Vergütungssystems sowie zum Vergütungsbericht und zur Transparenz<sup>257</sup> zu beachten. Demgemäss ist das Vergütungssystem grundsätzlich so auszugestalten, dass es auf der Grundlage transparenter und nachvollziehbarer Kriterien die Ausrichtung von Vergütungen im Einklang mit dem *nachhaltigen Unternehmensinteresse* gewährleistet.<sup>258</sup> Es soll in der Regel fixe und variable Teile enthalten und Leistungen belohnen, die auf eine mittel- und langfristige Zielerreichung ausgerichtet sind, mit erst später verfügbaren Entschädigungselementen.<sup>259</sup>

#### 4. De lege ferenda: Neue Anforderungen an die Corporate Governance und Vergütungen von Bankorganen und Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes

269 Nach den am 6. Juni 2025 veröffentlichten Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes in Zusammenhang mit der Bankenstabilität<sup>260</sup> sollen die bestehenden Anforderungen zur Verantwortung und Zusammensetzung sowie zur Vergütung der Bankorgane, die heute lediglich in FINMA-Rundschreiben<sup>261</sup> geregelt sind, auf eine verbindliche und rechtlich durchsetzbare Normstufe gehoben, konkretisiert und ergänzt werden. So sollen für die Banken wenige minimale Grundsätze zu Vergütungssystemen im BankG festgehalten werden, sinngemäss:<sup>262</sup>

*«Das Vergütungssystem ist einfach und transparent ausgestaltet sowie langfristig ausgerichtet.»*

*«Struktur und Höhe der Gesamtvergütungen stimmen mit der Risikopolitik der Bank überein.»*

270 Ausserdem soll – eingebettet in diese gesetzlich verankerten neuen Anforderungen zur Corporate Governance von Banken – ein neues *Verantwortlichkeitsregime für Banken* eingeführt werden, welches im Sinne einer Sanktion auch die Kürzung oder Rückforderung von Vergütungen vorsieht.<sup>263</sup>

271 Unklar ist allerdings derzeit noch, ob diese neuen Anforderungen nur für systemrelevante Banken, oder für *sämtliche* Banken – und damit auch für die Kantonalbanken – gelten werden.

---

<sup>257</sup> SWISS CODE (2023), insbesondere Ziff. 35-42 zur Festlegung der Vergütungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, vorher Anhang 1 zum Swiss Code in der Fassung von 2014/2016. Vgl. zum revidierten Swiss Code CHRISTOPH B. BÜHLER (2023) 548 ff. und PETER BÖCKLI (2022) § 12 N. 90 ff.

<sup>258</sup> SWISS CODE (2023), Ziff. 40.

<sup>259</sup> SWISS CODE (2023) Ziff. 41.

<sup>260</sup> Vgl. BUNDESRAT (2025).

<sup>261</sup> FINMA (2010) und FINMA (2016).

<sup>262</sup> Vgl. BUNDESRAT (2025) 3.

<sup>263</sup> Vgl. BUNDESRAT (2025) 3; BUNDESRAT (2024) 265 f.

## 5. Vorgaben zur Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung der BLKB in der Eigentümerstrategie

272 Mit Bezug auf das erwähnte FINMA-Rundschreiben «Vergütungssysteme» hat der Regierungsrat in seiner *Eigentümerstrategie* betreffend die BLKB die folgenden, konkreten Vorgaben zur Vergütung des Bankrats und der Geschäftsleitung festgelegt:

- Vergütung Bankrat und Geschäftsleitung**
- Der Regierungsrat erwartet, dass der Bankrat der Festlegung der Vergütung grosse Beachtung schenkt. Die Definition der Vergütung orientiert sich am FINMA-Rundschreiben "Vergütungssysteme".
  - Der Regierungsrat legt die Gesamtvergütung des Bankrats fest.
  - Die Höhe der Vergütungen an den Bankrat und die Geschäftsleitung richtet sich in erster Linie nach der Branchenüblichkeit, um die Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. In zweiter Linie soll die Höhe der Vergütungen angemessen sein und dem Peer-Vergleich mit Banken mit vergleichbarer Grösse standhalten. In dritter Hinsicht orientiert sich die Höhe der Vergütungen am 1:12 Vergütungsgrundsatz.
  - Die Summe der Vergütungen soll aufgaben- und leistungsadäquat sein. Das Vergütungssystem soll den langfristigen Fokus stärken und auf eine nachhaltige Entwicklung des Unternehmenswerts ausgerichtet sein.
  - Die Vergütungen des Bankrats und der Geschäftsleitung werden gemäss den Offenlegungspflichten der SIX Swiss Exchange und der FINMA jährlich offengelegt (Bankrat individuell, höchstes Salär der Geschäftsleitung individuell, Geschäftsleitung in der Summe).

273 Der Regierungsrat erwartet mithin unter anderem, dass die Höhe der Vergütungen von Bankrat und Geschäftsleitung (1) *branchenüblich* ist, (2) *angemessen* ist und dem *Peer-Vergleich* mit Banken in vergleichbarer Grösse standhalten sowie (3) sich am *1:12 Vergütungsgrundsatz* orientiert. Die Summe der Vergütungen soll aufgaben- und leistungsadäquat sein, den langfristigen Fokus stärken und auf eine *nachhaltige Entwicklung des Unternehmenswerts* ausgerichtet sein.

## 6. Fazit

274 Verschiedene finanzmarktaufsichtsrechtliche Normen und die im FINMA-Rundschreiben festgelegte Praxis der FINMA zu den einschlägigen Vergütungsgrundsätzen sowie die Leitlinien der Branche zur «Best Practice» enthalten also bereits relativ weitreichende Vorgaben zur Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung der Vergütungssysteme von Banken. Ausserdem ist *de lege ferenda* auf Bundesebene sogar vorgesehen, die diesbezügliche Praxis im Finanzmarktaufsichtsrecht gesetzlich zu verankern und zu konkretisieren.

275 Schliesslich hat auch der Regierungsrat in seiner *Eigentümerstrategie* in Bezug auf die Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung der BLKB gewisse Leitplanken gesetzt. Es bedarf diesbezüglich somit an sich keiner zusätzlicher spezialgesetzlicher Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene.

## C. Politische Vorstösse zur Vergütung von Kaderangestellten und speziell von Bankorganen

276 Trotz der erwähnten, bereits bestehenden Vorgaben zur Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung der Vergütungssysteme von Banken, ist die Vergütung der obersten Kader und Leitungsorgane von Banken – und speziell von Kantonalbanken –, aber auch von anderen Unternehmen und Anstalten des Bundes bzw. der Kantone, immer wieder Gegenstand politischer und öffentlicher Diskussionen. In der Bevölkerung besteht ein verbreiteter Unmut über zu hohe Gehälter für Kaderangestellte, besonders über solche in staatsnahen Betrieben.<sup>264</sup>

### 1. «Lohndeckel» für Kader von bundesnahen Unternehmen

277 So hatte etwa die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK NR) in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative («*Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen*») die Änderungen des Bundespersonalgesetzes und weiterer Erlasse ausgearbeitet, so dass für sieben grössere Unternehmen des Bundes – konkret die SBB AG, RUAG Holding AG, Skyguide AG, SUVA, SRG SSR, Swisscom AG und der Post AG – eine *Obergrenze von einer Million Franken pro Jahr* für das Entgelt hätte festgelegt werden sollen, welches in diesen Unternehmen an das oberste Kader, das in vergleichbarer Höhe entlöhnte Personal oder an die Mitglieder des Verwaltungsrates ausgerichtet werden darf. Dies hätte in etwa dem durchschnittlichen Entgelt an einen Bundesrat entsprochen, wenn das Ruhegehalt miteinberechnet wird. Beim Betrag von einer Million Franken handelt es sich um das maximal mögliche Entgelt. Ausserdem sollte – in Anlehnung an die Regelung für börsenkotierte Aktiengesellschaften – neu ein *Verbot für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen* für das oberste Kader, das in vergleichbarer Höhe entlöhnte Personal und die Mitglieder des Verwaltungsrates aufgenommen werden.<sup>265</sup>

278 Die SPK NR hielt in ihrem diesbezüglichen Bericht fest, dass gerade grössere Unternehmen, die Leistungen für breite Bevölkerungsschichten erbringen, öffentliche Aufmerksamkeit geniessen würden. So interessierten sich die Bürgerinnen und Bürger auch für die Entschädigungen, welche die Führungskräfte dieser Betriebe erhalten. Dabei würde zu Recht kritisiert, dass seit der Ausgliederung dieser Unternehmungen aus der Bundesverwaltung die Entschädigungen der Führungskräfte zum Teil massiv gestiegen seien.<sup>266</sup>

279 In seiner Frühjahrssession 2022 lehnte der Ständerat die entsprechende Vorlage zum zweiten Mal ab. Damit ist das Geschäft erledigt. Die ablehnende Haltung wurde unter anderem damit begründet, dass die vom Nationalrat skizzierte Lösung zu undifferenziert sei. Wenn schon «Lohndeckel»

<sup>264</sup> Vgl. Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 16. Mai 2017; SPK NR (2020) 8346 f.

<sup>265</sup> Vgl. SPK NR (2020) 8346 und 8350 ff.

<sup>266</sup> Vgl. SPK NR (2020) 8346.

festgelegt würden, müssten diese unterschiedlich ausgestaltet sein, um den unterschiedlichen Voraussetzungen der Betriebe zu entsprechen. Eine solch komplexe Aufgabe sollte laut dem Kommissionssprecher aber nicht dem Gesetzgeber obliegen: *«Es ist nicht Aufgabe des Parlaments, sondern des Bundesrats, die Löhne zu analysieren und festzulegen»*.<sup>267</sup> Auch der Bundesrat betonte nochmals, dass das bestehende System funktioniere. Die Löhne würden jeweils in den Eigengesprächen thematisiert.<sup>268</sup>

## 2. «Lohndeckel» bei Banken

280 Zuletzt unterstützte der Ständerat im Frühjahr 2023 mit knapper Mehrheit und einer Allianz aus SVP, SP, Grüne und Mitte eine Motion des Thurgauer SVP-Ständerats *Jakob Stark* für einen im Bankengesetz verankerten – und damit für alle Schweizer Banken geltenden – Lohndeckel bei Banken von CHF 3 bis 5 Mio.<sup>269</sup> Dies geschah im Nachgang zur Debatte über den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) betreffend die *Credit Suisse*.

281 Im September 2023 hat auch der Nationalrat die Motion übernommen, allerdings mit zwei wesentlichen Einschränkungen:

- Einerseits sollen die Regeln zur Begrenzung der Vergütungen nicht für alle Banken gelten, sondern *nur für die systemrelevanten Institute*.
- Andererseits sollen statt einer fixen Vergütungsobergrenze nur noch *allgemeine Grundsätze für eine Limitierung der Vergütungen* gesetzlich festgelegt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Vergütungssysteme keine falschen Anreize setzen und variable Vergütungen, d.h. insbesondere Erfolgsprämien, nicht ausgerichtet werden, wenn der Geschäftserfolg ausbleibt.<sup>270</sup>

282 In seiner Stellungnahme zu besagter Motion hatte der Bundesrat im Mai 2023 ausgeführt, dass er sich in seinem nächsten Bericht zu den systemrelevanten Banken gemäss Art. 52 BankG auch vertieft mit der Frage auseinandersetzen werde, welche Massnahmen im Bereich der Vergütungen von systemrelevanten Banken angezeigt sind, und beantragte daher die Ablehnung der Motion.<sup>271</sup>

---

<sup>267</sup> Amtl. Bull. SR 2022, 64, Votum Stefan Engler.

<sup>268</sup> Amtl. Bull. SR 2022, 66 f., Votum Ueli Maurer.

<sup>269</sup> Geschäft-Nr. 23.3452, Motion «Limitierung der Vergütungen im Bankenwesen», eingereicht von Ständerat Jakob Stark am 11. April 2023

<sup>270</sup> Vgl. Votum des Kommissionssprechers, Amtl. Bull., provisorischer Text abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=68751> (zuletzt aufgerufen am 19. September 2025).

<sup>271</sup> BUNDESRAT, Stellungnahme vom 24. Mai 2023 zur Motion «Limitierung der Vergütungen im Bankenwesen», Geschäft-Nr. 23.3452; zum entsprechenden Bericht und zu den darin festgehaltenen Massnahmen vgl. oben Rz. 269 ff.

283 Die abgeänderte Motion wird aktuell in der Kommission des Ständerats beraten. Die kleine Kammer wird dann voraussichtlich in der Wintersession 2025 über den geänderten Vorstoss abstimmen.

### 3. Kanton Basel-Landschaft: Ablehnung eines «Lohndeckels» für die Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB durch den Landrat im Jahr 2023

284 Am 8. Juni 2023 lehnte der Landrat des Kantons Basel-Landschaft mit 39 zu 32 Stimmen bei sechs Enthaltungen die *Motion von Marco Agostini «Maximallohn BLKB Geschäftsleitung»* ab<sup>272</sup>. Die Motion verfolgte dasselbe Ziel, das jetzt unter anderem auf dem Weg der Volksinitiative verfolgt wird: Die Festlegung einer Obergrenze der vollständigen Vergütung jedes Geschäftsleitungsmitglieds der BLKB, wobei sich diese an der doppelten Besoldung eines Mitglieds des Regierungsrates orientiert.

285 Der Regierungsrat lehnte den Vorstoss ab und führte in seiner Stellungnahme diesbezüglich unter anderem aus, dass die *Eigentümerstrategie* des Kantons für die BLKB bereits heute vorgebe, dass die Vergütungen für Bankrat und Geschäftsleitung branchenüblich sein müssen. Die Summe der Vergütungen für Bankrat und Geschäftsleitung dürfe nicht über dem Durchschnitt vergleichbarer Banken liegen und habe aufgaben- und leistungsadäquat zu sein. Das Vergütungssystem solle den langfristigen Fokus stärken und auf eine nachhaltige Entwicklung des Unternehmenswerts ausgerichtet sein. Weiter habe die BLKB bereits im Jahr 2019 ihr Vergütungssystem überprüft und angepasst. Die Entschädigung der BLKB-Geschäftsleitung sei *branchenüblich* und liege im Bereich vergleichbarer Kantonal- und Retailbanken. Das Institut für Finanzdienstleistungen (IFZ) habe im Rahmen der Retail-Banking Studie 2022 die Höhe der Gesamtvergütungen der Geschäftsleitungen sowie die durchschnittliche Vergütung pro Geschäftsleitungsmitglied verschiedener Kantonal- und Retailbanken (Werte 2021) erhoben. Daraus lasse sich entnehmen, dass die Vergütungen der Geschäftsleitung der BLKB sich im Mittelfeld der Unternehmen, welche diese Informationen offenlegen, bewegen. Das Verhältnis des höchsten zum tiefsten Salär sei bei der BLKB im Jahr 2022 bei 13.05 zu 1 gelegen. Die Gesamtvergütung der Geschäftsleitungsmitglieder und des CEOs orientiere sich an Marktumfeld, Position, Verantwortung, Erfahrung und Fähigkeiten. Bei der Festlegung sei der Vergleich mit anderen Kantonalbanken mit ähnlicher Bilanzsumme und ähnlichem Geschäftsfeld ein Massstab. Insbesondere mit diesen Kantonalbanken und anderen Retailbanken stehe die BLKB in Konkurrenz um gut ausgebildete und erfolgreiche Fach- und Führungskräfte, welche das Fundament einer qualitativ hochstehenden Leistungserbringung und somit eines erfolgreichen Unternehmens bildeten. Vergütungsvergleiche zu Unternehmen in anderen Tätigkeitsfeldern und anderen Sektoren seien theoretischer Natur. Der Regierungsrat sah die Festle-

---

<sup>272</sup> Vgl. LANDRAT BL (2023) 7.

gung der Vergütungen der Geschäftsleitung der BLKB weiterhin klar im Kompetenz- und Verantwortungsbereich des Bankrats der BLKB und ist der Auffassung, dass die Vergütungspolitik der BLKB marktgerecht und verantwortungsbewusst gehandhabt werde.<sup>273</sup>

#### 4. Bestrebungen zur Begrenzung der Vergütungen der Bankorgane bezüglich anderer Kantonalbanken

##### a) Aargau: Begrenzung der Vergütung

286 Die Initianten scheinen sich bei ihren Forderungen betreffen die Begrenzung der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder der Kantonalbank an der Regelung im Kanton Aargau orientiert zu haben. Dort verlangte eine Motion die Begrenzung der Entlohnung der Geschäftsleitungsmitglieder auf Doppelte der Besoldung eines Regierungsratsmitglieds. Damit wurde die Zuständigkeit zur Regelung der Vergütung der Geschäftsleitung damit vom Bankrat zum Parlament bzw. Gesetzgeber hin verschoben und die maximale Höhe definiert.

287 Der die Vergütungen der Geschäftsleitung betreffende Art. 11 KBG AG lautet wie folgt:

*«...<sup>3</sup>Der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung beträgt maximal das Doppelte des Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrats.*

*<sup>4</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten im Verhältnis zu ihrem Lohn maximal die gleichen Vorsorgebeiträge wie alle anderen Mitarbeitenden.*

*<sup>5</sup>Der Grosse Rat kann den Bruttolohn und die Vorsorgeleistungen an die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Teuerung anpassen.*

*<sup>6</sup>Die Mitglieder der Geschäftsleitung erhalten keine Abgangs- oder andere Entschädigung, keine Vergütung im Voraus, keine Prämie für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften und keinen zusätzlichen Berater- oder Arbeitsvertrag von einer anderen Gesellschaft der Gruppe.»*

288 Der Regierungsrat hielt in seiner Botschaft vom 20. August 2014 fest, dass das Vergütungsreglement und die jährlichen Vergütungen der Geschäftsleitungsmitglieder (Totalbetrag sowie Vorsitzende oder Vorsitzender der Geschäftsleitung einzeln) künftig vom Regierungsrat genehmigt würden. Dies ermögliche eine Beurteilung durch den Eigentümer. Der Bankrat als oberstes Führungsorgan der AKB solle das Vergütungsreglement für die Geschäftsleitung zuhanden des Regierungsrates erstellen. Dabei fliesse der Marktvergleich mit der Bankenbranche ein. Das Maximum solle auf Basis des Bruttolohns gemäss Ziffer 8 des Lohnausweises festgelegt werden. Darin seien die

---

<sup>273</sup> REGIERUNGSRAT BL (2023) 1 f.

Lohnnebenkosten des Arbeitgebers (Sozialversicherungen, Pensionskasse) nicht enthalten. Der Bruttolohn biete den Vorteil eines Vergleichs auf einfacher Basis.<sup>274</sup>

- 289 Die neue Regelung führt nach dem Regierungsrat des Kantons Aargau zu einer Anpassung des Lohngefüges der AKB. In den obersten zwei Führungsstufen betreffe dies rund elf Personen. Ob auch die dritte Führungsebene mit rund 70 Personen (von total rund 740 Vollzeitstellen) betroffen sei, müsse noch detailliert geprüft werden. Gegenüber den betroffenen Personen müssten Änderungskündigungen mit den notwendigen Übergangsfristen vorgenommen werden, was bei der Inkraftsetzung zu beachten sei. Die konkrete neue Ausgestaltung müsse mit einem Vergütungsspezialisten erarbeitet werden.
- 290 Der Regierungsrat wies in seiner Botschaft auch explizit darauf hin, dass die Bank mit der neuen Regelung in Entschädigungsfragen nicht mehr vollumfänglich selber bestimmen und sich bei den Vergütungen der höchsten Kaderfunktionen auch nicht mehr am Markt orientieren könne. Dies könne Auswirkungen auf ihre unternehmerische Leistung haben. Auch die FINMA sehe in einer gesetzlichen Lohnbeschränkung von Geschäftsleitungsmitgliedern die Gefahr, dass dadurch die Besetzung der Geschäftsleitung erschwert werden könnte. Im Kanton Glarus habe das eingeführte Maximum der Saläre etwa zum Weggang des CEO und zur Kündigung eines weiteren Geschäftsleitungsmitglieds geführt.<sup>275</sup>

## b) Kanton Glarus

- 291 Im Kanton Glarus sieht das Reglement betreffend Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der Glarner Kantonalbank in Art. 15 vor, dass die höchste Jahresentschädigung in Form von Fixgehalt und variabler Vergütung das *Zehnfache* der niedrigsten Jahresentschädigung innerhalb der Unternehmung nicht überschreiten darf.<sup>276</sup>

## c) Kanton Luzern

- 292 Im Kanton Luzern verlangte eine Motion vom 18. September 2023 einen «Lohndeckel» für die Mitglieder operativer Leitungsorgane von Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons. Dabei soll der Bruttolohn eines Mitglieds der Geschäftsleitung *maximal das Dreifache des Mindest-Bruttolohns eines Mitglieds des Regierungsrates*, d.h. maximal CHF 847'500.-- (Stand 1. März 2024), betragen und jeweils bei Neubesetzung der betreffenden Stelle angewendet werden.<sup>277</sup>

<sup>274</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT AG (2014) 23.

<sup>275</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT AG (2014) 24.

<sup>276</sup> Vgl. Reglement betreffend Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der Glarner Kantonalbank vom 28. April 2017.

<sup>277</sup> Motion Kurmann Michael und Mit. über einen Lohndeckel für die Mitglieder der Geschäftsleitung einer Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons Luzern, eröffnet am 18. September 2023.

293 In seiner neuen Eignerstrategie 2025 berücksichtigte der Regierungsrat, dass der Kantonsrat die besagte Motion im Frühjahr 2024 als erheblich erklärt hatte.<sup>278</sup> Demnach erwartet der Regierungsrat unter anderem, dass die LUKB der Festlegung des Vorschlags der Vergütung an die Generalversammlung grosse Beachtung schenkt. Ausserdem soll für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der Generalversammlung eine Vergütung zur Genehmigung beantragt werden, bei der die Summe der fixen und variablen Vergütungen nicht über dem Durchschnitt vergleichbarer Banken liegt sowie aufgaben- und eigneradäquat ist. Auch sollen beim Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung Lohnexzesse vermieden werden.<sup>279</sup>

**d) Kanton Schwyz**

294 Im Kanton Schwyz fordert die Motion «*Limitierung der Vergütung (Entschädigung fix und variabel) der Geschäftsleitung der Schwyzer Kantonalbank*» den Regierungsrat, das Gesetz über die Schwyzer Kantonalbank derart anzupassen, dass die Vergütung bzw. Entschädigung für die Mitglieder der Geschäftsleitung nach oben limitiert wird.

295 Der Regierungsrat kam in seinem Beschluss vom 21. Mai 2024 zum Schluss, dass es sich bei der mit der Motion aufgeworfenen Frage um einen politischen Ermessensentscheid handle, der entsprechend der geltenden Kompetenzordnung auf Stufe Kantonsrat zu fällen sei. Der Regierungsrat sei bereit, diesen politischen Diskurs zu ermöglichen, die Motion für erheblich zu erklären und diese Frage in die laufende Teilrevision des KBG SZ aufzunehmen.<sup>280</sup>

**e) Kanton Uri**

296 Im November 2024 sprach sich der Urner Landrat für einen Lohndeckel für die Geschäftsleitung der Urner Kantonalbank aus. Neu soll der Fixlohn CHF 395'000 nicht übersteigen. Ausserdem darf die Erfolgsbeteiligung maximal 30% des Fixlohns betragen.<sup>281</sup>

**a) Kanton Zürich**

297 Auch betreffend die Zürcher Kantonalbank wurde im Mai 2022 eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Begrenzung der Gesamtvergütung des Vorsitzenden der Generaldirektion der ZKB zum Ziel hatte.<sup>282</sup>

---

<sup>278</sup> Vgl. KANTONSRAT LU (2024).

<sup>279</sup> Vgl. Eignerstrategie betreffend die LUKB 2025.

<sup>280</sup> REGIERUNGSRAT SZ (2024) 1 f.

<sup>281</sup> LANDRAT UR (2024) Ziff. 2.6.

<sup>282</sup> Parlamentarische Initiative von Isabel Bartal, Manual Sahli und Stefan Feldmann, KR-Nr. 180/2022.

## D. Rechtliche Beurteilung der Forderung zur Beschränkung des Brutto- lohns eines Geschäftsleitungsmitglieds

### 1. Festlegung der Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder in der Kom- petenz des Bankrates

- 298 Lohnvorgaben für Geschäftsleitungsmitglieder der Kantonalbank liegen nach dem aktienrechtlichen *Paritätsprinzip* grundsätzlich nicht in der Kompetenz des Kantons als Eigner. Dafür ist nach der auf die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt anwendbaren Kompetenzordnung der *Bankrat* zuständig.<sup>283</sup> Analog anwendbar ist diesbezüglich die aktienrechtlichen Bestimmungen, nach welchen die Vergütungssysteme als wichtiger Teil des Anreizsystems und damit als von hoher *strategischer* Bedeutung angesehen werden. Daher wird ihre Ausgestaltung – d.h. unter anderem die Höhe der Gesamtvergütung – unter die in Art. 716a Abs. 1 OR genannte *Oberleitung* einer Aktiengesellschaft subsumiert. Zu den zwingenden Führungsaufgaben des Verwaltungs- bzw. Bankrates gehört das *Einsetzen der Geschäftsleitung und deren Überwachung*, was auch die Kompetenz zur *Festsetzung der Anstellungsbedingungen*, einschliesslich der *Festlegung der Vergütung* umfasst.<sup>284</sup> Im Bereich der unentziehbaren und unübertragbaren Kernkompetenzen des Verwaltungsrates ist eine verbindliche Beschlussdelegation «nach oben» an die Generalversammlung bzw. an die Eigentümerebene aber grundsätzlich nicht möglich. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz wurde zuerst auf der Verordnungs-<sup>285</sup> und dann auf der Gesetzesstufe<sup>286</sup> einzig für *börsenkotierte Aktiengesellschaften* eingeführt. Doch die betreffenden Vorschriften sind – wie hier vor bereits dargelegt<sup>287</sup> – nicht auch auf eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt anwendbar.
- 299 In diesem Sinne sieht auch die Corporate Governance des Bundes vor, dass bei *Einheiten mit Dienstleistungen am Markt* diese Einheit selber ihr Personalreglement – und damit auch die Vergütungspolitik – in eigener Kompetenz erlassen soll. Eine Steuerung erfolge über entsprechende Vorgaben in den strategischen Zielen, welche bei verselbständigten Einheiten in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft zwar nicht rechtlich, aber faktisch bindende Wirkung entfalten.<sup>288</sup> Für den Bundesrat liegt das Schwergewicht der Steuerung bei verselbständigten Einheiten mit privatrechtlichem Personalstatut – d.h. bei einer Anstellung des Personals nach den pri-

<sup>283</sup> ZK-BÜHLER (2018) Vor Art. 707-726 N. 172; WERLEN/SCHNYDRIG (2007) 107 f.; PETER BÖCKLI (2022) § 9 N. 548.

<sup>284</sup> In Bezug auf die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 OR analog.

<sup>285</sup> Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013, aufgehoben per 1. Januar 2023 durch die Überführung des entsprechenden Regelungsgehalts ins Gesetz (AS 2022 113).

<sup>286</sup> Art. 732 ff. OR.

<sup>287</sup> Vgl. oben Rz. 262.

<sup>288</sup> Vgl. BUNDESRAT (2009) 2680 f.

vatrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts – bei arbeitsrechtlichen Mindeststandards.<sup>289</sup> Dabei sollen verselbständigte Einheiten, die – wie die BLKB – überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, ein solches privatrechtliches Personalstatut haben.<sup>290</sup>

## 2. Widerspruch zur Eignerpolitik des Kantons

- 300 Der Kanton als Eigner soll der BLKB durchaus unternehmensspezifische, nachvollziehbare sowie den politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen Rechnung tragende personalpolitische Vorgaben machen können. Entsprechende Steuerungsinstrumente sind von grosser Bedeutung, da der Kanton als Eigner letztlich auch für die verselbständigten Einheiten eine erhebliche (politische) Mitverantwortung trägt und allfälligen Fehlentwicklungen begegnen können muss. So stellen gerade die Personalkosten in der Regel einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Sie sind massgebend für die Kosten von Leistungen, die eine verselbständigte Einheit erbringt, und es besteht das Risiko, dass sie ohne Steuerung durch den Eigner ein nicht mehr zu verantwortendes Ausmass erreichen können.<sup>291</sup>
- 301 Als Steuerungsinstrument steht dem Regierungsrat diesbezüglich primär die Einflussnahme über seine *Eigentümerstrategie* zur Verfügung. Im Rahmen dieser Eigentümerstrategie kann der Kanton als Eigner gegenüber der BLKB spezifische Vorgaben unter anderem auch bezüglich deren Vergütungspolitik festlegen. Alsdann besteht anlässlich der regelmässigen, mindestens einmal jährlich<sup>292</sup> stattfindenden *Eigentümergegespräche* die Möglichkeit, die Vergütungsthematik mit dem Bankrat zu besprechen.
- 302 Ausserdem hat die BLKB ihre Vergütungen jährlich im Rahmen ihres *Geschäftsberichts* offenzulegen. Gemäss PCGG BL genehmigt der *Regierungsrat* als Aufsichtsorgan diesen Geschäftsbericht.<sup>293</sup> Darüber hinaus wird er *dem Landrat als Oberaufsichtsorgan zur Kenntnisnahme* vorgelegt.<sup>294</sup> Der Kanton als Eigner hat mithin die Möglichkeit, sich zum Bericht zu äussern und gegebenenfalls steuernd einzugreifen.
- 303 Vor diesem Hintergrund und gerade auch in Kombination mit den dargelegten *finanzmarktaufsichtsrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Vergütungen*, für deren Einhaltung die FINMA als Aufsichtsbehörde mit dem ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumentarium sorgt, erscheinen die heute bereits bestehenden personalpolitischen Rechtsgrundlagen und dem Kanton zur

<sup>289</sup> Vgl. BUNDESRAT (2009) 2694.

<sup>290</sup> Vgl. Corporate Governance des Bundes vom September 2024, Leitsatz 29 Abs. 2.

<sup>291</sup> Vgl. auf Bundesebene BUNDESRAT (2009) 2692.

<sup>292</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 PCGV BL.

<sup>293</sup> § 9 Abs. 2 lit. e PCGG BL.

<sup>294</sup> § 10 Abs. 2 lit. c PCGG BL. Vgl. auch die jeweiligen Vorlagen des Regierungsrates an den Landrat betreffend die jährlichen Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichte der BLKB.

Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente als ausreichend, um die Vergütungspolitik der BLKB zu leiten und zu kontrollieren.

- 304 Eine gesetzliche Festlegung oder Begrenzung der Löhne bezüglich der verselbständigten BLKB ist daher nicht nötig und würde auch den Grundsätzen der Eignerpolitik des Kantons widersprechen.<sup>295</sup>

### 3. Zu starre Regelung

- 305 Selbst MARCO AGOSTINI, Verfasser der Motion «Maximallohn BLKB Geschäftsleitung»,<sup>296</sup> erachtete die *starre* Beschränkung der Deckelung des Bruttolohns auf das Doppelte des Bruttolohns eines Regierungsratsmitglieds als offensichtlich zu «hart». Er hatte ursprünglich dieselbe Formulierung gewählt, diese aber in der Folge dann abgeschwächt auf eine Formulierung, die mehr Spielraum biete.<sup>297</sup>
- 306 Ausserdem sollten – wenn überhaupt – als Benchmark Löhne *in der gleichen Branche* herangezogen werden; nicht aber jene des Regierungsrates. Die Löhne der Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB werden anders hergeleitet; sie werden insbesondere von der Bank erwirtschaftet, und nicht über Steuergelder finanziert.
- 307 Im Weiteren ist zu beachten, dass sich *inhaltliche Kriterien* zur verstärkten Steuerung der Lohnpolitik eines Unternehmens besser eignen als Referenzlöhne oder fixe Betragsdeckel. Solche Kriterien sind etwa ein angemessenes Verhältnis zur Aufgabe, zur Unternehmensgrösse, zu den unternehmerischen Herausforderungen und Risiken, zur Leistung und zum Arbeitsmarktumfeld sowie zum Lohngefüge des Personalkörpers.<sup>298</sup>
- 308 Eine Lohnobergrenze widerspricht auch dem *liberalen schweizerischen Arbeitsrecht* und einer freiheitlichen Marktordnung. In diesem Sinne sind daher Organisations-, Verfahrens- und Transparenzregeln zu den Vergütungen vorzuziehen.<sup>299</sup>

### 4. Schaffung von Fehlanreizen

- 309 Die Festlegung einer Obergrenze für Entschädigungen der Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB erscheint sodann unter einem weiteren Aspekt als wenig sinnvoll: So können durch direkte ge-

---

<sup>295</sup> Vgl. so bezüglich die Kaderlöhne von Anstalten und Unternehmen des Bundes die Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation «*Begrenzung der Kaderlöhne des Bundes*» vom 6. Mai 2009; vgl. dazu CHRISTOPH B. BÜHLER (2020) 75 ff.; BUNDESRAT (2009) 2694.

<sup>296</sup> Vgl. dazu oben Rz. 284 f.

<sup>297</sup> Vgl. LANDRAT BL (2023) 1, Votum Marco Agostini.

<sup>298</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative «Angemessene Bezüge bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen und Anstalten, Geschäft-Nr. 17.443; SPK NR (2020) 7.

<sup>299</sup> DENIS G. HUMBERT (2022) 415.

setzliche Lohnobergrenzen unerwünschte *Fehlanreize* entstehen, da sich zusätzliche Anstrengungen und Leistungen nach Erreichen des Lohndeckels nicht mehr lohnen würden.<sup>300</sup> Obergrenzen haben mithin den Nachteil, dass sie der betreffenden Person signalisieren, dass sich eine weitere Steigerung der Performance nicht lohnt bzw. dass zusätzliche Anstrengungen nicht honoriert werden. Erreicht ein Geschäftsleitungsmitglied also das Resultat oder Ziel, welches zum Bezug der maximalen Vergütung berechtigt, bereits vor Ablauf der massgebenden Zeitperiode, dann motiviert die Begrenzung der Entschädigung dazu, vorhandenes Potential zur weiteren Ergebnisverbesserung nicht auszuschöpfen, sondern dieses für die nächste Beurteilungsperiode «aufzusparen». Lohnobergrenzen können daher Fehlanreize setzen.<sup>301</sup> Wenn überhaupt, müsste die Lohnobergrenze – um den erwähnten Fehlanreizen entgegenzuwirken – also genügend hoch angesetzt werden.<sup>302</sup>

## 5. Erschwerung der Talentsuche

- 310 Die Einführung von Lohndeckel bei Kantonalbanken anderer Kantone führte Medienberichten zufolge zu Schwierigkeiten bei der Talentsuche. Die Einführung einer absoluten Lohngrenze führte etwa bei der Glarner Kantonalbank zum Weggang des CEO und zur Kündigung eines weiteren Geschäftsleitungsmitglieds.<sup>303</sup> Weiter gestaltete sich im Frühjahr 2025 die Suche nach einem neuen CEO für die Schwyzer Kantonalbank offenbar ebenfalls u.a. wegen der zu geringen Vergütung als harzig.<sup>304</sup>
- 311 Interessanterweise führte der Präsident des Initiativkomitees, PETER RIEBLI, im Rahmen der Motion von MARCO AGOSTINI «*Maximallohn BLKB Geschäftsleitung*» noch selber aus, der Markt – und nicht «die Empfindungen im Landrat» – entscheide im Quervergleich, was das richtige Gehalt des CEO der BLKB sei. Dieses bewege sich ungefähr in der Grössenordnung des Gehalts des jetzigen CEO. Es sei «*umso wichtiger ..., dass man die besten Leute bekommt. Deshalb ist die Motion abzulehnen*».<sup>305</sup>
- 312 Eine Annahme der Initiative würde bedeuten, dass die BLKB in Entschädigungsfragen nicht nur nicht mehr vollumfänglich selber bestimmen, sondern sich bei den Vergütungen der höchsten Kaderfunktionen auch nicht mehr am Markt orientieren könnte. Bereits im Rahmen der entsprechenden Anpassung des KBG AG – welche der vorliegenden Initiative als Vorlage diene – wies der Regierungsrat des Kantons Aargau in seiner Botschaft darauf hin, dass dies Auswirkungen auf die unternehmerische Leistung der Bank haben könnte.<sup>306</sup>

<sup>300</sup> Vgl. BLANC/ZIHLER (2009) 82.

<sup>301</sup> DANIEL LEU (2005) 292 f.

<sup>302</sup> Vgl. DANIEL LEU (2005) 292 f.

<sup>303</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT AG (2014) 24.

<sup>304</sup> Finews vom 1. April 2025.

<sup>305</sup> LANDRAT BL (2023) 6, Votum Peter Riebli.

<sup>306</sup> REGIERUNGSRAT AG (2014) 24.

- 313 Generell gelten Bestrebungen, auf gesetzgeberischem Weg in die Lohnpolitik einzugreifen, *aus volkswirtschaftlicher Sicht* als bedenklich. Eingriffe in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage können leicht zu unkontrollierbaren – und unerwünschten – Nebeneffekten führen und wären damit letztlich kontraproduktiv. Zu denken ist hier an die erwähnten Schwierigkeiten für Unternehmen, auf dem Markt qualifizierte Führungskräfte zu rekrutieren. Ausserdem können selbst hoch erscheinende Saläre im Einzelfall durch die Verantwortlichkeits- und Reputationsrisiken gerechtfertigt sein, die eine Führungsaufgabe mit sich bringt. Anzustreben ist deshalb vielmehr eine umfassende, auf die konkreten Einzelpersonen bezogene Salärtransparenz, die eine Beurteilung ermöglichen soll, ob die Honorierung tatsächlich zu Marktpreisen erfolgt.<sup>307</sup>
- 314 Vergleicht man den aktuellen Lohn des CEO der BLKB mit jenen von anderen CEOs von Regional- und Kantonalbanken, dann zeigt sich, dass dieser im Mittelfeld liegt.<sup>308</sup>
- 315 Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die BLKB – gemessen an ihrer Bilanzsumme mit Stand 2024 – zu den grössten 20 Banken der Schweiz gehört. Die Entschädigung ihrer Geschäftsleitungsmitglieder ist mithin in einem Benchmarking auch in Bezug zu setzen zu den Gehältern der weiteren Banken, die unter Berücksichtigung von deren Bilanzsumme sowie der Börsenkotierung und damit auch in Bezug auf deren Grösse und Risiken mit der BLKB vergleichbar sind (bezogen jeweils auf die Funktion des CEO für das Jahr 2024). So etwa:

|  |                      |
|--|----------------------|
| St. Galler Kantonalbank                  | CHF 1'374'000        |
| Graubündner Kantonalbank                 | CHF 1'117'000        |
| <u>Basellandschaftliche Kantonalbank</u> | <u>CHF 1'068'542</u> |
| Luzerner Kantonalbank                    | CHF 1'008'918        |
| Berner Kantonalbank                      | CHF 754'000          |

- 316 Unter Berücksichtigung dieser Vergleichswerte wäre die BLKB bei einem Maximallohn von CHF 600'000 gerade auch für die Funktion des CEO auf dem Arbeitsmarkt wohl nicht mehr konkurrenzfähig.

## 6. Mitberücksichtigung des Ruhegehalts der Regierungsratsmitglieder

- 317 Die Initiative zieht als Referenzgrösse für den beabsichtigten maximalen Bruttolohn eines Geschäftsleitungsmitglieds der BLKB den (doppelten) Bruttolohn eines Regierungsratsmitglieds heran. Bei der Berechnung dieses Bruttolohns müsste dann auch das Ruhegehalt<sup>309</sup> der Regierungs-

<sup>307</sup> Vgl. HANS CASPAR VON DER CRONE (2010) 8.

<sup>308</sup> LANDRAT BL (2023) 1, Votum Saskia Schenker.

<sup>309</sup> Vgl. Dekret über die berufliche Vorsorge für Mitglieder des Regierungsrates und über die Lohnleistungen beim Ausscheiden aus dem Amt, insbesondere § 6.

ratsmitglieder berücksichtigt werden, soweit die effektive Vergütung eines Regierungsratsmitglieds als Referenzgrösse herangezogen werden soll. Dies ist im Initiativtext nicht explizit festgehalten.

### **E. Vorgaben bezüglich der Vorsorgebeiträge von Geschäftsleitungsmitgliedern**

318 Mit der Begrenzung auch der Vorsorgebeiträge an die Mitglieder der Geschäftsleitung auf maximal die Vorsorgebeiträge der anderen Mitarbeitenden der Bank sowie dem vorgeschriebenen Verhältnis zum Lohn in § 13 Abs. 4 E-KBG BL soll offensichtlich verhindert werden, dass die beabsichtigte Lohnobergrenze durch die Zahlung von sehr hohen Vorsorgeleistungen seitens der BLKB umgangen werden kann. Würde eine gesetzliche Lohnobergrenze bejaht, wäre diese Regelung zwar konsequent, doch ist eine fixe Lohnobergrenze aus den dargelegten Überlegungen abzulehnen.<sup>310</sup>

### **F. Verbot von Abgangs- und weiteren Entschädigungen, von Prämien für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften sowie von zusätzlichen Berater- oder Arbeitsverträgen mit einer anderen Gruppengesellschaft**

319 Ein Verbot von Verbot *Abgangsentschädigungen*, von *Vergütungen im Voraus* und von *Prämien* für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften von entspricht grundsätzlich dem nach Annahme der «Minder»-Initiative in die Bundesverfassung aufgenommenen Art. 95 Abs. 3 lit. b BV. Dem entsprechenden Gesetzgebungsauftrag ist der Bundesrat mit dem Erlass der VegüV nachgekommen, welche nun im Zuge der jüngsten Aktienrechtsrevision in das Obligationenrecht überführt wurde.<sup>311</sup>

320 Die Vergütungsbestimmungen in Art. 732 ff. OR sind zwar – wie erwähnt<sup>312</sup> – auf die BLKB nicht anwendbar, der Regelungsgedanke dieser Verbote ist jedoch klar: Die Abgangsentschädigungen galten schon vor «Minder» weithin als verpönt, weil es an einer entsprechenden und klar zuzuordnenden Gegenleistung der ausgeschiedenen Person nach dem «Abgang» fehlt. Bei der Vergütung zum Voraus wollten zwar manche eine Art Gegenleistung in der Tatsache des Vertragsabschlusses als solchen sehen, doch wird das Prinzip der nachschüssigen Entlohnung für geleistete Arbeit<sup>313</sup> zugunsten eines ganz bestimmten Organmitglieds im Sinne einer starken persönlichen Begünstigung ins Gegenteil verkehrt.<sup>314</sup> Auch das Verbot von Prämien für Käufe und Verkäufe von

---

<sup>310</sup> Vgl. oben Rz. 298 ff.

<sup>311</sup> Art. 735c OR.

<sup>312</sup> Vgl. oben Rz. 262.

<sup>313</sup> Art. 323 OR.

<sup>314</sup> Vgl. PETER BÖCKLI (2022) § 10 N. 186; siehe auch BSK VegüV-PÖSCHEL (2015) Art. 20 N. 95; PraKom VegüV-OSER/MÜLLER (2018) Art. 20 N. 111 ff.; BSK OR II-PÖSCHEL (2024) Art. 735c N. 95.

anderen Gesellschaften basiert auf der Grundidee, dass – vor allem für Mitglieder der Geschäftsleitung – Vergütungen verpönt sind, welche nicht deren eigene, in einem vergangenen Zeitabschnitt erbrachte Leistung abgelten oder nicht nach den Grundsätzen eines in den Statuten umschriebenen Leistungssystems bemessen werden.<sup>315</sup>

- 321 Auch das beabsichtigte Verbot von zusätzlichen Berater- oder Arbeitsverträgen mit einer anderen Gruppengesellschaft entspricht Art. 95 Abs. 3 lit. b BV. Damit soll ausgeschlossen werden, dass Gesellschaften über die «Hintertür» unzulässige Vergütungsarten weiterzahlen, insbesondere dadurch, dass Verträge mit Vergütungscharakter nicht auf Stufe der börsenkotierten (Mutter-)Gesellschaft, sondern über kontrollierte Gruppengesellschaften abgeschlossen werden.<sup>316</sup>
- 322 Es erscheint vor diesem Hintergrund jedenfalls nachvollziehbar, dass die Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB nicht bessergestellt sein sollen als Kader in privatrechtlichen Banken und Unternehmen.<sup>317</sup>

## G. Verbot jeglicher beruflichen Tätigkeit in einem anderen Unternehmen

- 323 Die Forderung nach einem Verbot jeglicher beruflicher Tätigkeit eines Geschäftsleitungsmitglieds in einem anderen Unternehmen zielt wohl im Wesentlichen darauf ab, zu gewährleisten, dass das entsprechende Mitglied über *genügend zeitliche Kapazitäten* für sein Amt verfügt.
- 324 Dieses Ziel verfolgte auch Thomas Minder mit seiner «Abzockerinitiative». Die infolge Annahme der Initiative in die Bundesverfassung aufgenommene Art. 95 Abs. 3 lit. c BV verlangt, dass die Statuten börsenkotierter Aktiengesellschaften «die Anzahl Mandate [der Organmitglieder] ausserhalb des Konzerns» regeln müssen. Diese Bestimmung wurde mittlerweile in das Aktienrecht überführt:<sup>318</sup>

*«In einer Gesellschaft, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, müssen die Statuten zudem Bestimmungen enthalten über:*

- 1. die Anzahl der Tätigkeiten, welche die Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats in vergleichbaren Funktionen bei anderen Unternehmen mit wirtschaftlichem Zweck ausüben dürfen; ...»*

---

<sup>315</sup> Vgl. PETER BÖCKLI (2022) § 10 N. 213; vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2013) 26; BSK VegüV-PÖSCHEL (2015) Art. 20 N. 114.

<sup>316</sup> Vgl. INITIATIVKOMITEE «GEGEN DIE ABZOCKEREI» (2010) 3; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2013) 27; BSK VegüV-PÖSCHEL (2015) Art. 21 N. 1; PraKom VegüV-OSER/MÜLLER (2018) Art. 21 N. 1.

<sup>317</sup> Vgl. so auch SPK NR (2020) 8352.

<sup>318</sup> Vgl. Art. 626 Abs. 2 Ziff. 1 OR.

- 325 Es geht darum, dass die Aktionäre mitbestimmen können, wie stark die Mitglieder des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung und eines Beirats durch Mandate ausserhalb der Gesellschaft maximal belastet sein können.<sup>319</sup>
- 326 Die Forderung der Initiative geht nun aber deutlich weiter als jene für privatrechtlich organisierte, börsenkotierte Aktiengesellschaften. Sie sieht nicht vor, dass der Kanton als Eigner die Anzahl der zulässigen Mandate beschränken können soll, sondern *verbietet* solche Mandate von vornherein *gänzlich*.
- 327 Ein solch absolutes Verbot erscheint allerdings unverhältnismässig. Einerseits würde es die BLKB bei der Talentsuche weiter einschränken und gerade auch gegenüber anderen, einem entsprechenden Verbot nicht unterstehenden Banken benachteiligen.
- 328 Andererseits erscheint ein generelles Verbot aber auch nicht nötig. Denn in jedem Fall gebietet die *allgemeine Sorgfaltspflicht* der Geschäftsleitungsmitglieder, dass das einzelne Mitglied seinem Amt genügend Zeit widmet.
- 329 Entsprechend sieht die Verordnung zum Gesetz über die Beteiligungen (PCGV BL) in § 17 Abs. 2 lit. f explizit vor, dass die Anforderungsprofile an die Mitglieder des strategischen Führungsorgans als Vorgabe unter anderem die zeitliche Verfügbarkeit enthalten müssen. Das «Anforderungsprofil Bankrat Basellandschaftliche Kantonalbank (BLKB)» sieht entsprechend unter anderem vor:
- |                         |   |
|-------------------------|---|
| Zeitliche Verfügbarkeit | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeitliche Verfügbarkeit für die Bankrats- und Ausschuss-Sitzungen und deren Vorbereitung</li> <li>• Verfügbarkeit in Krisen- und Notfallsituationen</li> <li>• Repräsentation des Unternehmens bei Anlässen</li> </ul> |
|-------------------------|---|
- 330 Zwar bezieht sich das Anforderungsprofil grundsätzlich nur auf den Bankrat der BLKB. Die Vorgaben bezüglich der zeitlichen Verfügbarkeit müssen sinngemäss aber auch für die Mitglieder der Geschäftsleitung gelten.
- 331 Ausserdem hat der Bankrat in seinem von der FINMA genehmigten Organisations- und Geschäftsreglement – unter dem Titel «Umgang mit Interessenkonflikten» – explizit festgehalten, dass die Übernahme von Mandaten, Ämtern und Nebenbeschäftigungen durch Mitglieder der Geschäftsleitung auf Empfehlung durch die Compliance-Funktion vom Bankrat genehmigt werden.<sup>320</sup> Gestützt auf dieses Genehmigungserfordernis kann der Bankrat im Einzelfall prüfen, ob die Arbeitsbelastung durch das externe Mandat mit der Aufgabe für die BLKB vereinbar ist.<sup>321</sup>

<sup>319</sup> Vgl. PraKom VegüV-LAMBERT/MÜLLER (2014) Art. 12 N. 16.

<sup>320</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 6 Organisations- und Geschäftsreglement BLKB vom 20. November 2024.

<sup>321</sup> Vgl. auch Prakom VegüV-LAMBERT/MÜLLER (2014) Art. 12 N. 18.

## H. Zwischenergebnis zur Forderung 5 der BLKB-Initiative

332 Zusammenfassend führt die rechtliche Untersuchung der Forderung 5 betreffend die Begrenzung der Vergütung der Geschäftsleitung zu folgenden Ergebnissen:

- **Es bestehen im Finanzmarktaufsichtsrecht, nach den einschlägigen «Best Practice»-Standards und nach den Vorgaben des Regierungsrates in der Eigentümerstrategie bereits weitgehende Vorgaben zu den Vergütungen der Geschäftsleitung:** Verschiedene finanzmarktaufsichtsrechtliche Normen und die im FINMA-Rundschreiben 2010/1 «Vergütungssysteme» festgelegte Praxis zu den einschlägigen Vergütungsgrundsätzen sowie die Leitlinien der Branche zur «Best Practice» enthalten bereits relativ weitreichende Vorgaben zur Ausgestaltung, Umsetzung und Offenlegung der Vergütungssysteme von Banken. Ausserdem ist *de lege ferenda* auf Bundesebene sogar vorgesehen, die diesbezügliche Praxis im Finanzmarktaufsichtsrecht gesetzlich zu verankern und zu konkretisieren. Schliesslich hat auch der Regierungsrat in seiner *Eigentümerstrategie* in Bezug auf die Vergütung von Bankrat und Geschäftsleitung der BLKB gewisse Leitplanken gesetzt. Es bedarf diesbezüglich somit an sich keiner zusätzlicher spezialgesetzlicher Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene.
- **Festlegung der Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder liegt in der unentziehbaren Kompetenz des Bankrates:** Die Einsetzung und Überwachung der Geschäftsleitung sowie die Festsetzung der Anstellungsbedingungen, einschliesslich die Festlegung der Vergütung, gehört zu den unentziehbaren und unübertragbaren Kernkompetenzen des Bankrates. Eine verbindliche Delegation dieser Kompetenz «nach oben» an die Eigentümerebene würde einen Eingriff in das aktienrechtliche Paritätsprinzip bedeuten, das analog auch von der als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt konstituierten BLKB zu beachten ist.
- **Dem Kanton stehen als Steuerungsinstrumente in Bezug auf die Vergütungen der Geschäftsleitung der BLKB bereits die vom Regierungsrat festzulegende Eigentümerstrategie sowie die jährlichen Eigentümergespräche zur Verfügung:** Im Rahmen der Eigentümerstrategie kann der Regierungsrat gegenüber der BLKB spezifische Vorgaben auch in Bezug auf die Vergütungspolitik bei der BLKB machen und die Vergütungsthematik im Rahmen der jährlichen *Eigentümergegespräche* thematisieren. Es bedarf daher zur diesbezüglichen Steuerung keiner gesetzlichen Begrenzung der Löhne der Geschäftsleitung. Das würde auch den Grundsätzen der Eigenerpolitik des Kantons widersprechen.
- **Die geforderte gesetzliche Begrenzung der Vergütung der Geschäftsleitung wäre zu starr und hätte keinen plausiblen und angemessenen Benchmarkbezug:** Die Deckelung des Bruttolohnes der Mitglieder der Geschäftsleitung auf das Doppelte des Bruttolohnes eines Regierungsratsmitglieds wäre nicht nur zu starr, sondern auch nicht plausibel, zumal die Gehälter der Regierungsratsmitglieder sich als Benchmark nicht eignen, weil sie nicht

die gleiche Branche betreffen. Ausserdem wäre hier bei der Berechnung wohl auch noch das Ruhegehalt der Regierungsratsmitglieder miteinzubeziehen.

- **Lohnobergrenzen schaffen unerwünschte Fehlanreize:** Durch gesetzliche Lohnobergrenzen könnten unerwünschte Fehlanreize geschaffen werden, da sich zusätzliche Anstrengungen und Leistungen nach Erreichen des Lohndeckels nicht mehr lohnen würden. Erreicht ein Geschäftsleitungsmitglied das Ziel, das zum Bezug der maximalen Vergütung berechtigt, bereits vor Ablauf der massgebenden Zeitperiode, motiviert die Lohnbegrenzung dazu, das noch vorhandene Potential zur weiteren Ergebnisverbesserung nicht mehr auszuschöpfen, sondern vielmehr für die nächste Beurteilungsperiode «aufzusparen».
- **Ein gesetzlicher «Lohndeckel» für Geschäftsleitungsmitglieder könnte für die BLKB die Talentsuche erschweren und sie im Wettbewerb um die besten Führungskräfte benachteiligen:** Durch eine starre Obergrenze für die Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder, welche mit dem doppelten Gehalt eines Regierungsratsmitgliedes zudem unter dem Branchendurchschnitt liegen würde, könnte es der BLKB erschwert werden, auf dem Markt die besten Führungskräfte zu rekrutieren.
- **Gesetzliche Begrenzung der Vorsorgebeiträge aus denselben Gründen wie bei «Lohndeckel» nicht sinnvoll:** Für die geforderte Begrenzung der Vorsorgebeiträge auf das Level der anderen Mitarbeitenden der Bank gelten grundsätzlich dieselben Einwände wie für einen gesetzlichen «Lohndeckel».
- **Kein Einwand gegen ein gesetzliches Verbot von Abgangsentschädigungen und Vergütungen im Voraus etc.:** Ein gesetzliches Verbot von Abgangsentschädigungen, Vergütungen im Voraus sowie Prämien für Käufe und Verkäufe von anderen Gesellschaften sowie von zusätzlichen Berater- oder Arbeitsverträgen von einer anderen Gesellschaft der Gruppe ist branchenüblich und wäre daher durchaus zweckmässig.
- **Ein Verbot jeglicher beruflicher Tätigkeit in einem anderen Unternehmen ginge zu weit und wäre unverhältnismässig:** § 17 Abs. 2 lit. f PCGV BL regelt bereits, dass die Anforderungsprofile an die Mitglieder des strategischen Führungsorgans auch Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit enthalten müssen. Ausserdem hat der Bankrat gemäss dem von der FINMA genehmigten Geschäfts- und Organisationsreglement zu prüfen, ob die Arbeitsbelastung durch externe Mandate von Geschäftsleitungsmitgliedern mit der Tätigkeit bei der BLKB vereinbar ist.

### III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags

#### A. Gesetzlicher Auftrag zur Steuerung der Vergütung über die Eignerstrategie

- 333 Im Rahmen eines Gegenvorschlags könnte der Regierungsrat den expliziten *gesetzlichen Auftrag* erhalten, in der *Eignerstrategie* für die BLKB eine Bandbreite oder Leitlinien für eine angemessene Vergütung der Geschäftsleitung festzulegen und durchzusetzen.
- 334 Dies wird heute – auch ohne gesetzliche Vorgabe – bereits so gemacht. So bestimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft in seiner Eigentümerstrategie 2025 unter anderem, dass sich die Höhe der Vergütungen an den Bankrat und die Geschäftsleitung in erster Linie nach der *Branchenüblichkeit* richtet, um die Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. In zweiter Linie soll die Höhe der Vergütungen *angemessen* sein und dem Peer-Vergleich mit Banken mit vergleichbarer Grösse standhalten. In dritter Hinsicht orientiert sich die Höhe der Vergütungen am 1:12 Vergütungsansatz. Die Summe der Vergütungen soll ausserdem aufgaben- und leistungsadäquat sein. Das Vergütungssystem soll den langfristigen Fokus stärken und auf eine nachhaltige Entwicklung des Unternehmenswerts ausgerichtet sein.<sup>322</sup>
- 335 Mit der gesetzlichen Verankerung würde diesem Steuerungselement auch gegenüber der Öffentlichkeit zusätzliche Geltung verschafft.

#### B. Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen zur Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung

- 336 Anstelle eines starren «Lohndeckels» könnten *Grundsätze* zur Höhe der Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder der BLKB in § 13 E-KBG BL aufgenommen werden. Diese könnten sich beispielsweise an den dargelegten Grundsätzen für die Vergütung der Bankorgane nach dem *FINMA-Rundschreiben 2010/1 Vergütungssysteme bei Finanzinstituten* orientieren. Eine entsprechende Regelung könnte etwa vorsehen, dass sich die Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung an den im Markt und der Branche üblichen Löhnen von vergleichbaren Kantonalkontobanken orientiert und zusätzlich Faktoren wie Grösse des Instituts und dessen Standort sowie die Position und Qualifikation des Geschäftsleitungsmitglieds berücksichtigt. Ausserdem könnte auch der in der Eignerstrategie bereits enthaltene Vergütungsgrundsatz 1:12 gesetzlich verankert werden.

---

<sup>322</sup> REGIERUNGSRAT BL (2025) 3.

## **Forderung 6: Abgeltung für die Staatsgarantie und Ausschüttung aus dem Geschäftserfolg**

*«<sup>2</sup>Die Bank leistet dem Kanton eine jährliche Abgeltung für die Staatsgarantie. <sup>3</sup>Die Entschädigung für die Staatsgarantie beträgt mindestens 1/25 vom Geschäftserfolg, sofern die aufsichtsrechtlichen Vorgaben erfüllt sind und im betreffenden Berichtsjahr ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet wurde. <sup>4</sup>Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg wird mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikationskapital verwendet.»*

### **I. Gegenstand der Forderung gemäss BLKB-Initiative**

- 337 Das Kantonalbankgesetz enthält in § 4 Abs. 2 bereits den Grundsatz, dass die BLKB dem Kanton für die Staatsgarantie eine Abgeltung leistet. Der Regierungsrat soll dabei das Nähere regeln.
- 338 Die BLKB-Initiative verlangt nun, dass im Gesetz präzisiert wird, dass diese Abgeltung «jährlich» zu leisten sei. Ausserdem soll gesetzlich geregelt werden, dass diese Entschädigung mindestens 1/25 des *Geschäftserfolgs* betrage, vorausgesetzt, die aufsichtsrechtlichen Vorgaben seien erfüllt und im betreffenden Berichtsjahr sei ein positives Jahresergebnis erwirtschaftet worden. Vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg soll mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikationskapital verwendet werden.

### **II. Rechtliche Beurteilung der Forderung**

#### **A. Hintergrund und Rahmenbedingungen der Abgeltung der Staatsgarantie**

##### **1. Staatsgarantie als Wesensmerkmal der Kantonalbank**

- 339 Die Staatsgarantie bildet ein zentrales *Wesensmerkmal* der Kantonalbank, auch wenn inzwischen drei Kantone – es handelt sich um Bern, Genf und Waadt – keine explizite Haftung für ihre Staatsinstitute mehr kennen. Nicht zufällig handelt es sich bei den Kantonalbanken ohne Staatsgarantie um Institute, die im Zuge der Immobilienkrise der 1990er Jahre von ihren Kantonen haben saniert werden müssen. Allerdings besteht auch in diesen Kantonen für den Kanton als Mehrheitseigener nach wie vor eine implizite Staatsgarantie, welcher er sich im Krisenfall kaum wird entziehen können.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> RETO SCHILTKNECHT (2024) 357.

340 Für sämtliche 21 Kantonalbanken mit einer expliziten Staatsgarantie besteht eine im Kantonalbankgesetz verankerte Garantie in Form der sog. *Gewährsträgerhaftung*, d.h. der Kanton haftet subsidiär für alle oder einen Teil der Verbindlichkeiten der Bank. Gewisse Kantone, wie z.B. Freiburg, Neuenburg, Wallis, haften primär und vollumfänglich für sämtliche Verbindlichkeiten ohne Vorbehalt bezüglich der eigenen Mittel der Bank. 9 Kantonalbanken verfügen über eine sämtliche Verbindlichkeiten umfassende, aber subsidiäre Haftung der Kantone. Darunter befinden sich Kantone wie Luzern, Basel-Landschaft oder Zug. Die restlichen 12 Kantone schränken den Umfang der Garantie ein, indem das Eigenkapital oder nachrangige Verbindlichkeiten ausgenommen sind. Dies gilt beispielsweise für die Kantone Basel-Stadt, Zürich oder sämtlicher Innerschweizer Kantone mit Ausnahme von Luzern.<sup>324</sup>

## 2. Notwendigkeit der Abgeltung der Staatsgarantie

341 Die Idee, eine Kantonalbank habe an den Trägerkanton für dessen Staatsgarantie eine Abgeltung zu leisten, kam erst in neuerer Zeit zum Tragen. Angesichts des von der Bank wahrgenommenen Leistungsauftrags und der Gewinnablieferung an den Kanton als Alleineigentümer wurde die Notwendigkeit einer zusätzlichen Abgeltung in Form einer separaten *Garantiekommision* lange verneint; insbesondere der Leistungsauftrag galt bereits als angemessene Gegenleistung zur Staatsgarantie.<sup>325</sup> Dessen rückläufige Bedeutung sowie eine durch die Untersuchung der Kartellkommission akzentuierte Sensibilisierung bezüglich möglicher wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der Staatsgarantie liess dann die Frage nach einer Abgeltung aktueller werden. Denn während die Kantonalbanken bis dahin kostenlos in den Genuss der staatlichen Haftungsübernahme kamen, hatten private Institute für vergleichbare Sicherheitsleistungen eine den Risiken entsprechende finanzielle Entschädigung zu leisten.<sup>326</sup>

342 Es waren die Kantone St. Gallen und Bern, die – unter anderem gestützt auf die Untersuchung der Kartellkommission<sup>327</sup> – ihren Instituten anlässlich der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft die Leistung einer Garantiekommision vorschrieben, wobei neben der *Wettbewerbsneutralität* auch Überlegungen zur unterschiedlichen *Verteilung des unternehmerischen Risikos* zwischen den privaten Teilhabern und dem Staat eine Rolle spielten. Diesem Vorbild folgten die Kantone Luzern und Nidwalden, letzterer jedoch unter Beibehaltung der Anstaltsform.<sup>328</sup>

343 Die Abgeltung der Staatsgarantie ist nach der hier vertretenen Auffassung letztlich notwendig, weil der Kanton in letzter Konsequenz für die Verbindlichkeiten haftet und der Bank dadurch (*Wettbewerbs-)*Vorteile im Bereich der Refinanzierung, aber auch im direkten Wettbewerb um die Kunden verschafft. Die Staatsgarantie umfasst insbesondere die Kundeneinlagen, welche über

<sup>324</sup> So die Auswertung von RETO SCHILTKNECHT (2024) 358.

<sup>325</sup> Vgl. dazu REGIERUNGSRAT BL (2003) 15 f.

<sup>326</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 124 f.

<sup>327</sup> Vgl. KARTELLKOMMISSION (1995) 83 f.

<sup>328</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 125.

den Einlegerschutz von CHF 100'000 hinausgehen. Im Fall eines Konkurses der Kantonalbank müsste mithin der Kanton einspringen und den Ausfall der Depositäre decken.<sup>329</sup>

### 3. Höhe der Abgeltung

- 344 Dass die Staatsgarantie einen ökonomischen Wert hat, darüber herrscht Einigkeit, ebenso wie über die Tatsache, dass die präzise Ermittlung dieses Garantiewerts schwierig ist.<sup>330</sup> Entsprechende Versuche, unter Zuhilfenahme komplexer finanztheoretischer Modelle, wonach sich der Wert einer Einlagensicherung «in Analogie zu einer Putoption mit dem Verfahren der Optionsbewertungsmethode prinzipiell bestimmen lässt», brachten keine befriedigenden Resultate. Die praktische Umsetzung der Modelle erwies sich als kompliziert, auch aufgrund der mangels Erfahrungswerten und Vergleichszahlen schwierigen Festlegung einzelner Parameter wie das den Garantiewert massgeblich beeinflussenden Risiko der Kantonalbankaktiva.<sup>331</sup>
- 345 Zur Bestimmung der Abgeltungshöhe haben die Kantone deswegen andere, einfacher zu handhabende Berechnungsmethoden anzuwenden, sollten aber die finanztheoretischen Erkenntnisse bezüglich Einfluss des Anlagerisikos und des Umfangs der gesicherten Einlagen einbeziehen.<sup>332</sup>
- 346 Bei der Festlegung der Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie geht es letztlich darum, die *Vorteile der Staatsgarantie* mit einem Preisschild zu versehen. Zunächst zu erwähnen sind allfällige *Renditevorteile* zugunsten der Kantonalbank, die sich durch die Gegenüberstellung von Anleihen mit und ohne Staatsgarantie ergeben. Sie orientiert sich an öffentlich zugänglichen Marktdaten sowie an den Ratings der Kantonalbanken bzw. der Kantone. Sodann sind es vor allem die *Risiken der Kantone*, die es abzugelten gilt.<sup>333</sup>
- 347 Da die Gefahr eines Garantiefalls bei einer ertragsstarken, kreditpolitisch seriös arbeitenden Bank mit ausreichender Eigenmittelausstattung gering ist, sollte die von der Kantonalbank zu leistende Entschädigung das Erreichen dieser wirtschaftlichen Verfassung nicht übermässig erschweren. Bei der Auswahl und Ausgestaltung möglicher Abgeltungsvarianten ist mithin der Tragbarkeit für die Bank gebührend Beachtung zu schenken. Die Abgeltung sollte die Bank auch nicht zu erhöhten Risiken zwingen, in ihrer Ertragskraft nicht übermässig schwächen und die Erlangung der vollen Kapitalmarktfähigkeit nicht verhindern. Die zu leistende Garantiekommision sollte ein möglichst marktgerechtes, risikobezogenes Entgelt für die Haftungsübernahme seitens des Staates bilden.

---

<sup>329</sup> RETO SCHILTKNECHT (2024) 357.

<sup>330</sup> Vgl. statt vieler REGIERUNGSRAT LU (1999) 20; GAUDENZ SCHWITTER (2000)143; ANDREAS VÖGELI (2009) 125.

<sup>331</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT LU (1999) 20; GAUDENZ SCHWITTER (2000)144; ANDREAS VÖGELI (2009) 125.

<sup>332</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 125 f.

<sup>333</sup> RETO SCHILTKNECHT (2024) 358.

348 Aus Kapitalmarktsicht spielt zudem, neben der Tragbarkeit, die *Transparenz* der Entschädigungsregelung eine wichtige Rolle; die Berechnungsart soll eindeutig und transparent sein. Einigkeit besteht auch darin, dass die Abgeltung der Staatsgarantie deren Wert nicht überschreiten darf.<sup>334</sup>

349 Die Abgeltungshöhe ist folglich so auszugestalten, dass ein Handlungsspielraum für zukünftige Entwicklungen verbleibt und die Wettbewerbsfähigkeit der Bank nicht beeinträchtigt wird.<sup>335</sup>

#### 4. Zielkonflikte bei der Festlegung der Abgeltung

350 Die Festlegung zur Abgeltung der Staatsgarantie wird immer ein *politischer Ermessensentscheid* bleiben. Dabei müssen im politischen Prozess die teils divergierenden Interessen des Kantons, der Kantonalkbank selbst und der privaten Eigenkapitalgeber in Einklang gebracht werden.

351 Im Rahmen dieser Interessenabwägung geht es nicht in erster Linie um das angewandte Berechnungsmodell, sondern vor allem um die daraus resultierende Höhe der Abgeltung und die Transparenz bzw. Verlässlichkeit des Berechnungsmodus für alle Beteiligten:<sup>336</sup>

- Eine zu hohe Abgeltung kann die Attraktivität der Kantonalkbank für die privaten Aktionäre und Inhaber von Partizipationsscheinen beeinträchtigen. Dies kann sich sowohl im Primärmarkt (Nachfrage und Höhe des Agios bei der Platzierung von Aktien und Partizipationsscheinen) als auch im Sekundärmarkt (Kurs der Aktien oder Partizipationsscheine an der Börse) negativ auswirken.
- Gleiches gilt, wenn der Modus zur Festlegung der Abgeltung kompliziert oder nicht klar definiert ist bzw. wenn er *diskretionär* der Regierung und der Bank überlassen wird.<sup>337</sup>
- Eine zu hohe Abgeltung oder eine Erhöhung der Abgeltung kann die Bank selbst veranlassen, in der Politik auf den Verzicht der Staatsgarantie hinzuwirken, was beim Kanton zu Einnahmenausfällen führen würde.
- Keine oder eine zu tiefe Abgeltung kann den politischen Druck bezüglich der Aufhebung der Staatsgarantie aus Risiko- oder Wettbewerbsgründen erhöhen.

#### 5. Modelle zur Abgeltung der Staatsgarantie für die Kantonalkbanken

352 Die Art der Berechnung und buchhalterische Behandlung dieser Abgeltung der Staatsgarantie unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Die nachfolgende kurze Darstellung der einzelnen Abgeltungsmodelle lehnt sich an LENGWILER/KILCHOER an:

<sup>334</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT LU (1999) 20; ANDREAS VÖGELI (2009) 126.

<sup>335</sup> REGIERUNGSRAT LU (1999) 20 f.

<sup>336</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 577; vgl. auch REGIERUNGSRAT LU (1999) 20 f.; GAUDENZ SCHWITTER (2000) 143.

<sup>337</sup> Vgl. auch REGIERUNGSRAT BL (2003) 16 f.

**a) Implizite Abgeltung über den Leistungsauftrag**

- 353 Die Staatsgarantie kann zunächst als Gegenleistung zum Leistungsauftrag betrachtet werden, den die Kantonbank für den Kanton zu erfüllen hat. Das durch den Leistungsauftrag möglicherweise eingeschränkte Gewinnpotenzial der Bank wird durch die Vorteile der Staatsgarantie abgegolten. In Diskussionen über die Staatsgarantie hat dieser Aspekt nach wie vor einen hohen Stellenwert. Die keineswegs geringe Herausforderung bei dieser Variante ist, dass neben der Frage nach dem Wert der Staatsgarantie zudem auch der Wert des Leistungsauftrags äusserst schwierig zu quantifizieren ist.<sup>338</sup>
- 354 Die Argumentation des Leistungsauftrags als adäquates Gegenstück zur Staatsgarantie ist bei reinen Staatsinstituten vertretbar, zumal dort der Kanton ohnehin alleine von den Gewinnausschüttungen und Wertsteigerungen seiner Kantonbank profitiert. Sobald allerdings – wie bei der BLKB – auch private Aktionäre oder Partizipanten an der Kantonbank beteiligt sind, wäre jedoch eine implizite Abgeltung der Staatsgarantie über den Leistungsauftrag nur zu rechtfertigen, wenn die Nachteile aus dem Leistungsauftrag des Kantons für die privaten Aktionäre und Partizipanten (tieferer Gewinn, weniger Ausschüttung, weniger Wertsteigerung) den indirekten Nutzen durch die Staatsgarantie (tiefere Refinanzierungskosten, Risikotransfer) aufwiegen würden.<sup>339</sup>

**b) Implizite Abgeltung über die Gewinnausschüttung**

- 355 Die Entschädigung der Staatsgarantie kann sodann auch über die *Ausschüttung eines genügend hohen Gewinns* an den Kanton erfolgen. Die Abgeltung ist damit integrierter Bestandteil der Gewinnausschüttung. Die Höhe der Abgeltung kann dabei Teil inoffizieller Vereinbarungen zwischen der Kantonbank und dem Kanton sein, oder sie ist als solches nicht weiter expliziert und quantifiziert. Diese implizite Abgeltung über die Gewinnausschüttung ist ebenfalls vor allem bei reinen Staatsinstituten in der Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten und ohne Partizipationsscheine vertretbar.<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 572; vgl. auch KARTELLKOMMISSION (1995) 83; REGIERUNGSRAT BL (2003) 15 f.; DANIEL PIAZZA (2010) 40.

<sup>339</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 572; DANIEL PIAZZA (2010) 40.

<sup>340</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 574; DANIEL PIAZZA (2010) 40.

### c) Risikoorientierte Abgeltung

- 356 Bei der risikoorientierten Abgeltung wird die Entschädigung für die Staatsgarantie *auf Basis der gesetzlich erforderlichen Eigenmittel* berechnet. Es handelt sich quasi um eine *Risikoprämie*, welche die Risikoexposition der Bank berücksichtigt.<sup>341</sup> Die Kantone Aargau, Graubünden, Jura, Neuenburg, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Thurgau, Uri und Wallis verbinden die Abgeltung der Staatsgarantie mit den Eigenmitteln.<sup>342</sup>
- 357 Diese Form der Berechnung ist sehr einfach und gut nachvollziehbar, weil die erforderlichen Eigenmittel im Jahresabschluss ausgewiesen werden.<sup>343</sup> Ausserdem nimmt diese Abgeltungsvariante, wie in der Theorie gefordert, auf das Risikoprofil der Kantonalbank Rücksicht. Darin liegt einer ihrer Vorteile. Dass sich die Abgeltung nur indirekt auf das eigentliche Haftungsrisiko bezieht, erscheint dagegen weniger störend.<sup>344</sup>
- 358 Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtete dieses risikoorientierte Modell und die Verbindung der Abgeltung mit der Eigenmittelunterlegung im Rahmen der Totalrevision des Kantonalbankgesetzes im Jahr 2004 als vorteilhaft. Das Abgeltungsmodell sollte gemäss Regierungsrat entsprechend objektiviert und risikoabhängig gestaltet sein und die Reserven der Bank berücksichtigen.<sup>345</sup> Die entsprechende gesetzliche Regelung lautete wie folgt:
- «Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine Abgeltung, welche sich aus dem Risikobetrag und der Ausfallwahrscheinlichkeit berechnet. Die Verordnung regelt das Nähere.»<sup>346</sup>*
- 359 In der Verordnung zum Kantonalbankgesetz wurde dann offenbar aber ein *fixer* Abgeltungsbetrag festgelegt. Diese Abgeltung mittels eines fixen Betrags wurde in der Folge mit Verweis auf das internationale Regelwerk Basel III und die diesbezüglichen Rechnungslegungsvorschriften für Banken vom Regierungsrat per 1. Dezember 2015 durch eine gewinnabhängige Abgeltung abgelöst.<sup>347</sup>

---

<sup>341</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 574.

<sup>342</sup> Zum Luzerner Modell, welches unter anderem auch auf die Eigenmittel abstellt, vgl. unten Rz. 363 f.

<sup>343</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 574; DANIEL PIAZZA (2010) 40.

<sup>344</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 128.

<sup>345</sup> § 4 Abs. 2 aKBG BL.

<sup>346</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT BL (2003) 17 f.

<sup>347</sup> Vgl. Medienmitteilung vom 27. Oktober 2015, <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/medienmitteilungen/verordnung-zum-kantonalbankgesetz> (zuletzt aufgerufen am 22. September 2025).

**d) Gewinnerorientierte Abgeltung**

360 Die Abgeltung der Staatsgarantie wird nach diesem Modell *auf der Basis des erzielten Gewinns der Kantonalbank* berechnet. Die Überlegung besteht darin, dass die Kostenvorteile der Kantonalbank aufgrund der Staatsgarantie (besseres Rating, günstigere Finanzierung, etc.) zu einem höheren Gewinn führen. Entsprechend soll ein Teil dieser Kostenvorteile dem Kanton als Abgeltung der Staatsgarantie zufließen.<sup>348</sup> Neben dem Kanton Basel-Landschaft kennt nur noch Obwalden eine rein gewinnorientierte Abgeltung der Staatsgarantie.<sup>349</sup>

361 Neben ihrer einfachen und transparenten Berechnungsart ist dieser Form der Entschädigung zuzugute zu halten, dass sie nie zu einer finanziellen Überbelastung der Kantonalbank führt, da eine Zahlung nur im Falle eines Gewinns zu erfolgen hat.<sup>350</sup>

362 Allerdings erscheint die gewinnorientierte Abgeltung insofern problematisch, als der Gewinn im Jahresabschluss gesteuert werden kann. Ausserdem mangelt es dieser Variante auch an Marktkonformität: Eine Garantiekommission ist in der Regel ungeachtet der finanziellen Situation des Garantienehmers zu leisten; nur eine unabhängig von allfälligen Gewinnen geschuldete Abgeltung zu Lasten des Betriebsaufwands stellt eine echte, marktkonforme Entschädigung für den vom Staat übernommenen Versicherungsschutz dar. Schliesslich fallen auch die Kostenvorteile unabhängig von der Höhe des Gewinns an.<sup>351</sup>

**e) Risiko- und erfolgsorientierte Abgeltung**

363 Es ist auch denkbar, die risiko- und erfolgsorientierte Berechnung der Abgeltung miteinander zu kombinieren.<sup>352</sup> Von dieser Möglichkeit macht etwa der Kanton Luzern Gebrauch. Das KBG LU sieht folgende Regelung vor:<sup>353</sup>

*«Die jährliche Abgeltung beträgt 0.2 Prozent des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs zuzüglich 2 Prozent des Zwischenergebnisses gemäss der eidgenössischen Bankenverordnung.»*

364 Diese Kombination von risiko- und erfolgsorientierter Abgeltung ist hinsichtlich Verständlichkeit der Berechnungsart, finanzieller Tragbarkeit für die Kantonalbank sowie Ausrichtung an den eingegangenen Geschäftsrisiken überzeugend.<sup>354</sup>

---

<sup>348</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 574 f.

<sup>349</sup> Zum Luzerner Modell, welches unter anderem auch auf das «Zwischenergebnis gemäss der eidgenössischen Bankenverordnung» abstellt, vgl. unten Rz. 363 f.

<sup>350</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 126.

<sup>351</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 126; DANIEL PIAZZA (2010) 41; LENGWILER/KILCHOER (2018) 574 f.

<sup>352</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 575; DANIEL PIAZZA (2010) 41.

<sup>353</sup> § 6 Abs. 2 KBG LU.

<sup>354</sup> Vgl. ANDREAS VÖGELI (2009) 129; siehe auch REGIERUNGSRAT LU (1999) 20 f.

**f) Abgeltung des Kostenvorteils**

- 365 Die Staatsgarantie führt bei den Kantonalbanken zu *Kostenvorteilen* bei der Refinanzierung. Die höhere Bonität reduziert den Risikoaufschlag bei Anleihen und bei anderen auf den Kapitalmarkt ausgerichteten Finanzierungsformen. Entsprechend kann argumentiert werden, dass dem Kanton diese Kostenvorteile ganz oder teilweise zurückerstattet werden sollen. Andernfalls profitieren die übrigen Eigenkapitalgeber, ohne zu diesem Vorteil beigetragen zu haben. Der Vorteil bei diesem Verfahren besteht darin, dass durch die Messung der Refinanzierungsvorteile ein bedeutender Teil des effektiven finanziellen Wettbewerbsvorteils einer Kantonalbank mit einer gesetzlich festgelegten Staatsgarantie erfasst wird.<sup>355</sup>
- 366 Das Modell einer kostenvorteilsbezogenen Abgeltung kennt der Kanton Glarus. Nach Art. 5 Abs. 3 KBG GL bemisst sich die Entschädigung für die Staatsgarantie «*nach dem Haftungsrisiko und der Höhe des Kostenvorteils, welcher der Bank bei der bonitätsabhängigen Fremdmittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht*».

**g) Abgeltung mit Versicherungsmodell**

- 367 Grundsätzlich könnte der Kanton das Risiko aus der Staatsgarantie versichern.<sup>356</sup> Auf dieser (theoretischen) Überlegung basiert das Versicherungsmodell, bei dem die Abgeltung auf der Grundlage von versicherungsmathematischen Annahmen berechnet wird. Dabei wird die Wahrscheinlichkeit hochgerechnet, dass es zu einem Ausfall kommt, bei dem der Kanton Eigenmittel nachschliessen muss.<sup>357</sup> Der Kanton Zürich hat sich für dieses Modell entschieden.<sup>358</sup>

**h) Abgeltung mit diskretionärem Handlungsspielraum**

- 368 In verschiedenen Kantonen verfügt die Regierung schliesslich über ein gewisses Ermessen. Es obliegt ihr dann, den Berechnungsmodus für die Abgeltung der Staatsgarantie genauer festzulegen bzw. mit der Bank auszuhandeln.<sup>359</sup>

**i) Fazit**

- 369 Die verschiedenen Modelle für die Abgeltung der Staatsgarantie haben alle Vor- und Nachteile. Während der *Gewinn* als Berechnungsbasis wegen der verminderten Risikoorientierung und der nicht marktonformen direkten Verknüpfung zur Höhe des geschuldeten Entgelts weniger geeignet

---

<sup>355</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 575; DANIEL PIAZZA (2010) 41.

<sup>356</sup> Recherchen von DANIEL PIAZZA (2010) 41 haben allerdings gezeigt, dass sich in der Schweiz keine Versicherung fände, welche die Staatsgarantie für einen Kanton versichern könnte und würde.

<sup>357</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 576; vgl. auch DANIEL PIAZZA (2010) 41.

<sup>358</sup> Vgl. § 2 Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie durch die Zürcher Kantonalbank.

<sup>359</sup> Vgl. LENGWILER/KILCHOER (2018) 577.

erscheint, spricht die Diskrepanz zwischen rechtlich und «nur» faktisch gesichertem Fremdkapital gegen das Abstellen auf das eigentliche Haftungssubstrat. Als Anknüpfungspunkt für die Abgeltung würde sich daher auch das nach dem Finanzmarktaufsichtsrecht erforderliche *Eigenkapital* anbieten, zumal sich dieses anhand der von der Bank eingegangenen Risiken bestimmt. Ein im Verhältnis zur Eigenmittelüberdeckung abgestuft vorgenommener Abzug dient der Optimierung der Risikosensibilität.<sup>360</sup>

## **B. Beurteilung der geforderten jährlichen minimalen Abgeltung von 1/25 des Geschäftserfolgs der BLKB**

### **1. Geschäftserfolg als Bemessungsgrundlage für die Abgeltung nicht sinnvoll**

370 Augenfällig ist zunächst, dass die Initiative für die Ermittlung der Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie gemäss deren Wortlaut neu auf den *Geschäftserfolg* statt – wie bisher – auf den Jahresgewinn<sup>361</sup> abstellen möchte. Dabei könnte es sich auch um ein redaktionelles Versehen der Initianten handeln. Denn das Abstellen auf den Geschäftserfolg wäre als Bemessungsgrösse weder sinnvoll noch zweckmässig, zumal in dieser Position der ausserordentliche Ertrag und Aufwand sowie die Reserven für allgemeine Bankrisiken und Steuern noch nicht berücksichtigt sind. Die Kantone kennen zwar unterschiedliche Modelle zur Ermittlung der Entschädigungshöhe für ihre Staatsgarantien, was auf einen gewissen Spielraum der Kantone hinweist.<sup>362</sup> Die BLKB wäre jedoch die einzige Kantonbank, welche die Höhe ihrer Abgeltung der Staatsgarantie am «Geschäftserfolg» bemessen würde.

371 Immerhin wird die geforderte Abgeltungsregelung in § 4 Abs. 3 der BLKB-Initiative unter den generellen *Vorbehalt* der Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben und an das Erwirtschaften eines positiven Jahresergebnisses (gemeint wohl auch eher «Konzerngewinns») gestellt, so dass die Forderung nicht gegen die Rechnungslegungsvorschriften des zwingenden Finanzmarktaufsichtsrechts verstösst und somit auch nicht offensichtlich rechtswidrig sein dürfte.

### **2. Fehlende Obergrenze für Abgeltung problematisch**

372 In methodischer Hinsicht unterscheidet sich die von der BLKB-Initiative geforderte Modell für die Berechnung der Abgeltung nicht vom geltenden Recht<sup>363</sup>, wenn man davon ausgeht, dass sich

<sup>360</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT LU (1999) 20; ANDREAS VÖGELI (2009) 130.

<sup>361</sup> Vgl. zum Gewinn als Bemessungsgrösse für die Abgeltung der Staatsgarantie oben Rz. 360 ff.

<sup>362</sup> Vgl. für einen Überblick etwa RETO SCHILTKNECHT (2024) 357 und zu den unterschiedlichen Modellen im Detail auch ANDREAS VÖGELI (2009) 126 ff. Vgl. dazu oben Rz. 352 ff.

<sup>363</sup> § 4 Abs. 2 KBG BL und § 1 Abs. 1 KBV BL.

diese weiterhin nach dem Jahresgewinn und nicht «Geschäftserfolg» bemisst. Dieser methodische Ansatz wird – wie erwähnt – auch von anderen Kantonalbanken angewendet.<sup>364</sup>

373 Problematisch ist an diesem Ansatz, dass gemäss § 4 Abs. 3 E-KBG der BLKB-Initiative zwar eine Mindesthöhe (1/25 des «Geschäftserfolgs»), aber im Gegensatz zur geltenden Regelung in § 1 der KBV BL nicht auch eine *Maximalhöhe* der Abgeltung gesetzlich vorgegeben ist. Es bleibt dabei offen, *wer* die Höhe der Abgeltung innerhalb der vom Initiativtext vorgesehenen Bandbreite («mindestens» 1/25 des Geschäftserfolgs) *in welchem Verfahren* festlegt. Es würde für eine Festlegung der Obergrenze durch den Regierungsrat auf dem Verordnungsweg auch eine *gesetzliche Grundlage* fehlen, da die geltende Kompetenzdelegation in § 4 Abs. 2 KBG BL ersatzlos gestrichen werden soll.<sup>365</sup>

### 3. Das gemäss Initiative beabsichtigte Abgeltungsmodell ist nicht transparent

374 § 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 der Staatsgarantie 3% gemäss § 1 der Verordnung zum Kantonalbankgesetz des Jahresgewinns, mindestens jedoch CHF 3.5 Mio., sofern im betreffenden Berichtsjahr ein Jahresgewinn in ausreichendem Mass erzielt wird.<sup>366</sup>

375 Es ist – wie hiervor dargelegt worden ist<sup>367</sup> – unter Governance-Aspekten wichtig, dass der Modus zur Festlegung der Abgeltung der Staatsgarantie *transparent, unkompliziert und klar definiert* ist, damit er auch nachvollziehbar ist. Nicht zu empfehlen sind daher auch jährliche Verhandlungen, weil diese stets ergebnisoffen und auch nicht wirtschaftlich sind.<sup>368</sup>

376 Die von der BLKB-Initiative geforderte Abgeltungsregelung trägt diesem Anliegen nicht Rechnung; sie ist gleich in mehrfacher Hinsicht *intransparent*. So verzichtet § 4 Abs. 3 der Initiative im Gegensatz zur heutigen Regelung auf die Festlegung eines klar ermittelbaren Betrags (3% des Jahresgewinns, mindestens jedoch CHF 3.5 Mio.). Die Initiative sieht nur noch einen *Minimalbetrag* für die Abgeltung vor (1/25 des Geschäftserfolgs), bestimmt jedoch nicht das Modell konkreten Festlegung des Abgeltungsbetrages. Damit wird der zuständigen Entscheidungsinstanz ein relativ hohes Ermessen bei der Festlegung der Abgeltung eingeräumt.

377 Verschärft wird die Problematik dadurch, dass die Initiative auch nicht sagt, *wer* denn in welchem Verfahren zuständig wäre für die konkrete Festsetzung der jährlichen Abgeltung. So fällt mit der

<sup>364</sup> Art. 5 Abs. 3 KBG OW: «15% des Jahresgewinns»; § 3 Abs. 3 KBG ZG: «Extrazueweisung von 10% der vorjährigen Dividende». Vgl. dazu auch das Gutachten Wenger Plattner vom 11. April 2025, 11.

<sup>365</sup> So auch die Erkenntnis nach dem Gutachten Wenger Plattner vom 11. April 2025, 11.

<sup>366</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 KBG i.V.m. § 1 Verordnung zum Kantonalbankgesetz vom 14. Dezember 2004.

<sup>367</sup> Vgl. oben Rz. 348 und Rz. 351.

<sup>368</sup> Vgl. so auch REGIERUNGSRAT LU (1999) 20.

beabsichtigten Streichung von § 4 Abs. 2 Satz 2 KBG BL («Der Regierungsrat regelt das Nähere») insbesondere die bisherige Kompetenz des *Regierungsrates* zur Regelung der Einzelheiten weg.

378 Die in § 4 Abs. 3 der Initiative vorgesehene Neuregelung der Abgeltung der Staatsgarantie erweist sich somit als *intransparent* und unter Corporate Governance-Aspekten als problematisch.

#### 4. Die beabsichtigte Regelung ist nicht risikoorientiert und nicht marktkonform

379 Das gemäss Initiative beabsichtigte Abgeltungsmodell ist – gleichsam wie das heutige Modell – zu wenig risikoorientiert. Zwar ist der Gewinn einer Bank immer auch risikoabhängig, aber er kann auf verschiedene Weise gestaltet und beeinflusst werden.<sup>369</sup> In diesem Sinne hatte auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft im Rahmen der Gesamtrevision des Gesetzes über die BLKB von 2004 im Zusammenhang mit der Abgeltung der Staatsgarantie festgehalten, dass das Abstellen auf den Gewinn der Bank «*nur bedingt zufriedenstellend*» sei. Die Staatsgarantie sei ein Schutz bei Vorliegen zu grosser manifester Risiken. Der Gewinn eines Unternehmens sei natürlich auch risikoabhängig; aber er könne auf vielerlei Weise gestaltet und beeinflusst werden; er sei letztlich eine Resultante sehr vieler Einflussfaktoren, auch fiskalischer und/oder politischer.<sup>370</sup>

380 Ausserdem ist eine Koppelung der Abgeltung an den Gewinn der Bank auch *nicht marktkonform*. Denn die Abgeltung ist nur bei positivem Geschäftserfolg geschuldet, obwohl die Staatsgarantie und die aus dieser resultierenden Vorteile unabhängig vom Gewinn und gerade auch bei schwieriger Finanzlage der Bank besteht.<sup>371</sup>

#### 5. Negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Partizipationsscheine der BLKB

381 Der Kanton Basel-Landschaft ist mit 74 Prozent zwar Mehrheitseigentümer der BLKB. Er hat auch das alleinige Stimmrecht. Die übrigen Kapitalanteile, d.h. 26 Prozent, sind aber in Form von BLKB-Zertifikaten auf dem Kapitalmarkt verteilt. Damit wird das Grundkapital der BLKB im Umfang von CHF 57 Millionen von privaten Kapitalgebern finanziert.

382 Die beabsichtigte Neuregelung der Abgeltung der Staatsgarantie hätte nun aber negative Auswirkungen auf die Attraktivität dieser BLKB-Zertifikate auf dem Kapitalmarkt – und damit die entsprechenden Refinanzierungsmöglichkeiten der BLKB auf diesem Kapitalmarkt – zufolge. Denn man-

---

<sup>369</sup> Vgl. DANIEL PIAZZA (2010) 41.

<sup>370</sup> REGIERUNGSRAT BL (2003) 16.

<sup>371</sup> Vgl. dazu oben Rz. 362.

gels konkreter Festlegung der (maximalen) Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie wäre die Stabilität der an diese Höhe gekoppelte Ausschüttung auf den Partizipationsscheinen nicht mehr gewährleistet.<sup>372</sup>

383 Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Investoren mangels Stimmrechts keine Mitspracherechte und keine Möglichkeit zur Einflussnahme haben. Die BLKB ist für Investoren also bereits aus diesem Grund nicht besonders interessant.<sup>373</sup> Die Schaffung der Unsicherheit bezüglich der Ausschüttung würde die Titel mithin noch unattraktiver machen.

### C. Beurteilung der geforderten Vorschriften betreffend Gewinnausschüttung

384 Die Gewinnausschüttung der BLKB ist für den Kantonshaushalt eine wichtige Einnahmequelle.<sup>374</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung der Initiative, eine entsprechende *Mindestausschüttung* im Gesetz festschreiben zu wollen, nachvollziehbar.

385 Es ist indessen problematisch, dass gemäss BLKB-Initiative die in § 16 Abs. 3 aktuell ausdrücklich vorgesehene *Zuweisung an die Reserve* ersatzlos gestrichen werden soll. Das Kantonalbankgesetz sollte – nur schon aus Transparenzgründen – die Zuweisung an die betrieblich zwingend notwendigen Reserven ausdrücklich vorsehen.<sup>375</sup> Im Rahmen des BankG und des Obligationenrechts haben die gesetzlich verlangten und die banküblichen Zuweisungen an die Reserven jedenfalls vor einer allfälligen Gewinnausschüttung zu erfolgen.<sup>376</sup>

386 Sodann relativiert sich vor dem Hintergrund der *fehlenden Obergrenze und damit Bestimmbarkeit der Abgeltung der Staatsgarantie* auch die Aussagekraft der von der BLKB-Initiative geforderten Bestimmung in § 4 Abs. 4 E-KBG BL, wonach vom noch zur Verfügung stehenden Geschäftserfolg mindestens die Hälfte für eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital verwendet werden soll. Der für die Ausschüttung verbleibende Betrag wird mithin erst im Zeitpunkt der Festlegung der Abgeltung bestimmbar sein. Die konkrete Berechnung der Ausschüttung müsste dann aufgrund von § 6 des Reglements über die Ausgabe von Kantonalbank-Zertifikaten durch den Bankrat im Rahmen der Abnahme der Jahresrechnung erfolgen. Da

---

<sup>372</sup> Vgl. dazu LENGWILER/KILCHOER (2018) 577, wonach die Attraktivität einer Kantonalbank für die privaten PS-Inhaber beeinträchtigt werden kann, wenn der Modus zur Festlegung der Abgeltung kompliziert oder nicht klar definiert ist bzw. wenn er diskretionär der Regierung und der Bank überlassen wird.

<sup>373</sup> Vgl. so auch REGIERUNGSRAT BL (2021) 61.

<sup>374</sup> Vgl. etwa REGIERUNGSRAT BL (2021) 25.

<sup>375</sup> Vgl. diesbezüglich auch BUNDESRAT (2006) 8282.

<sup>376</sup> Vgl. Art. 6 ff. BankG, Art. 25 ff. BankV, Art. 957 ff. OR., Rechnungslegungsverordnung-FINMA (ReIV-FINMA) und FINMA (2019).

die Obergrenze nicht von vornherein klar ist, dürfte der börsengehandelte PS der BLKB dadurch an Attraktivität verlieren, weil dadurch die *Stabilität der Rendite nicht gesichert* ist.<sup>377</sup>

- 387 Schliesslich widerspricht die vorgesehene Regelung zur Gewinnverwendung auch einer Kompetenzverteilung nach den dargelegten «Best Practice»-Grundsätzen der Public Corporate Governance. So verlangt etwa die Public Corporate Governance des Bundes, dass – diametral entgegengesetzt zur Forderung der BLKB-Initiative – gerade *nicht mehr gesetzlich fixiert* wird, wie ein allfälliger Gewinn einer Anstalt zu verwenden ist. Vielmehr soll (auf Bundesebene) der *Bundesrat* als Eignervertreter – analog der *Generalversammlung* bei Aktiengesellschaften – im Rahmen der Rechnungsgenehmigung darüber befinden können. Dies ermöglicht es dem Bundesrat, gezielt den Interessen des Bundes sowie den Bedürfnissen der verselbständigten Einheit Rechnung zu tragen.<sup>378</sup>

#### D. Zwischenergebnis zu Forderung 6 der BLKB-Initiative

- 388 Die Analyse der Forderung 6 der BLKB-Initiative ergibt zusammenfassend, dass das beabsichtigte neue Abgeltungsmodell und die geforderten Vorschriften betreffend Gewinnausschüttung aus mehreren Gründen nicht zu empfehlen ist:

- **Das vorgesehene Abgeltungsmodell ist nicht transparent:** Bei der Festlegung des Abgeltungsmodells sind die teils divergierenden Interessen des Kantons, der BLKB selbst und der privaten Partizipanten in Einklang zu bringen. Im Rahmen dieser Abgeltung geht es nebst dem angewandten Berechnungsmodell vor allem um die daraus resultierende Höhe der Abgeltung und die *Transparenz* sowie *Verlässlichkeit des Berechnungsmodells* für alle Beteiligten. Unter Governance-Aspekten ist es wichtig, dass der Modus zur Festlegung der Abgeltung *transparent, unkompliziert und klar definiert* ist. Es ist auch davon abzuraten, den Entscheid über die konkrete Höhe der Abgeltung dem Ermessen des Kantons und/oder der Bank zu überlassen.

Das gemäss BLKB-Initiative geforderte Abgeltungsmodell genügt diesen Anforderungen gleich in mehrfacher Hinsicht nicht: So verzichtet die Initiative auf die Festlegung eines klar ermittelbaren Betrags (heute 3% des Jahresgewinns, mindestens jedoch CHF 3.5 Mio.). Vorgesehen ist lediglich ein *Minimalbetrag* (1/25 des Geschäftserfolgs), wobei die Festlegung des konkreten Abgeltungsbetrags nicht bestimmt wird. Damit wird der zuständigen Entscheidungsinstanz – welche ebenfalls nicht definiert ist – ein *relativ hohes Ermessen* eingeräumt.

Dieser Umstand dürfte auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität der BLKB-Zertifikate auf dem Kapitalmarkt und damit die entsprechenden Refinanzierungsmöglichkeiten der BLKB auf diesem Kapitalmarkt haben. Denn ohne die Festlegung der (maximalen) Höhe der Abgeltung

---

<sup>377</sup> So auch die Erkenntnis des Gutachtens von Wenger Plattner vom 11. April 2025, 11 f.

<sup>378</sup> Vgl. BUNDESRAT (2006) 8282.

der Staatsgarantie wäre die Stabilität der an diese Höhe gekoppelten Ausschüttung auf den Partizipationsscheinen nicht mehr gewährleistet.

- **Das von der BLKB-Initiative geforderte gewinnorientierte Abgeltungsmodell ist zu überdenken:** Sowohl das heutige wie auch das von der BLKB-Initiative geforderte Abgeltungsmodell orientieren sich am *Gewinn* der BLKB. Ein Modell, bei welchem die Abgeltung der Staatsgarantie auf der Basis des erzielten Gewinns der Bank berechnet wird, ist zwar einfach und transparent, doch kann der Gewinn im Jahresabschluss letztlich gesteuert werden. Der Gewinn ist vielen Einflussfaktoren ausgesetzt, auch fiskalischen und politischen. In diesem Zusammenhang hatte denn auch der Regierungsrat Basel-Landschaft im Rahmen der Revision des Kantonalbankgesetzes von 2004 festgehalten, dass das Abstellen auf den Gewinn der Bank «*nur bedingt zufriedenstellend*» sei. Darüber hinaus mangelt es der gewinnorientierten Variante an Marktkonformität, weil eine Garantiekommission in der Regel ungeachtet der finanziellen Situation des Garantienehmers zu leisten ist. Eine gewinnunabhängige Abgeltung zu Lasten des Betriebsaufwands würde eher eine echte, marktkonforme Entschädigung für den vom Kanton übernommenen Versicherungsschutz gewährleisten. Aktuell kennt neben dem Kanton Basel-Landschaft denn auch nur noch der Kanton Obwalden ein gewinnorientiertes Abgeltungsmodell.
- **Es ist ein risikoorientiertes Abgeltungsmodell zu empfehlen:** In der Praxis wird grundsätzlich ein *auf das Risikoprofil der Bank abgestimmtes Abgeltungsmodell* empfohlen. Bei einem solchen Modell wird die Entschädigung der Staatsgarantie auf Basis der gesetzlich erforderlichen Eigenmittel berechnet. Es handelt sich gewissermassen um eine *Risikoprämie*, welche die Risikoexposition der Bank berücksichtigt. Diese Form der Berechnung zeichnet sich durch ihre Einfachheit und Nachvollziehbarkeit aus. Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtete ein risikoorientiertes Modell und die Verbindung der Abgeltung mit der Eigenmittelunterlegung im Rahmen der Totalrevision des Kantonalbankgesetzes im Jahr 2004 als vorteilhaft.
- **Die beabsichtigten Vorschriften zur Gewinnausschüttung sind nicht transparent und widersprechen den Grundsätzen einer guten Corporate Governance:** Im Rahmen des Finanzmarktrechts und des Obligationenrechts hat auch die BLKB die gesetzlich geforderten und banküblichen Zuweisungen an die Reserven vorzunehmen, und dies *vor* einer allfälligen Gewinnausschüttung. Vor diesem Hintergrund ist die durch die Initiative gewünschte Streichung des entsprechenden derzeit im Gesetz ausdrücklich festgehaltenen Zuweisungserfordernisses problematisch. Ausserdem verlangt eine gute Public Corporate Governance, dass – im Gegensatz zur Forderung der BLKB-Initiative – nicht mehr gesetzlich fixiert wird, wie ein allfälliger Gewinn einer Anstalt konkret zu verwenden ist. Vielmehr soll der Eignervertreter – analog zur Generalversammlung bei Aktiengesellschaft – im Rahmen der Rechnungsgenehmigung darüber befinden können. Damit widerspricht die geforderte Bestimmung zur Gewinnausschüttung den einschlägigen «Best Practice»-Anforderungen.

### III. Mögliche Berücksichtigung des Anliegens der Forderung im Rahmen eines Gegenvorschlags

#### A. Einführung eines risikoorientierten Abgeltungsmodells

- 389 Es wurde dargelegt, dass sowohl das mit der BLKB-Initiative beabsichtigte als auch das heute geltende Modell für die Abgeltung der Staatsgarantie aufgrund ihrer Anknüpfung am Gewinn der Bank an sich wenig geeignet ist. Es wäre zu prüfen, ob nicht vielmehr das nach Bankengesetz *erforderliche Eigenkapital* als Anknüpfungspunkt für die Abgeltung berücksichtigt werden sollte. Denn dieses bestimmt sich anhand der von der Bank eingegangenen Risiken. Ein im Verhältnis zur Eigenmitteldeckung abgestuft vorgenommener Abzug, wie ihn die Graubündner Regelung vorsieht, dient dabei der Optimierung der Risikosensibilität.
- 390 Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, im Rahmen eines Gegenvorschlags vom bisherigen, rein gewinnorientierten Abgeltungsmodell wieder abzukommen und auf ein die *Eigenmittel* der BLKB – und damit deren Risiken – berücksichtigendes Modell zu wechseln. Dieses neue Modell könnte entweder nur noch auf die Eigenmittel abstellen, oder aber es könnte mit dem bisherigen gewinnorientierten Modell *kombiniert* werden.
- 391 Eine solche gemischte Abgeltungsform kennt, wie gezeigt, das Luzerner Modell; dieses berücksichtigt sowohl den Eigenmittelbedarf als auch die Gewinnentwicklung der Bank. Mit dem Verzicht auf Bandbreiten werden zudem jährliche Verhandlungen zwischen Kanton und LUKB vermieden und eine kurzfristige Beeinflussung der Abgeltungsregelung durch die Politik verhindert. Schliesslich ist das Luzerner Modell transparent und einfach nachvollziehbar.<sup>379</sup>

#### B. Beschränkung der Staatsgarantie

- 392 Hintergrund der Initiative sei gemäss den Initianten unter anderem, dass die BLKB mit «risikoreichen Projekten (Radicant)» immer öfter für negative Schlagzeilen Sorge.<sup>380</sup> Damit einher geht wohl die Befürchtung, dass sich im Falle solcher «risikoreicher Projekte» das mit der Staatsgarantie verbundene Haftungsrisiko des Kantons entsprechend erhöhe.<sup>381</sup>
- 393 Um dem Anliegen nach einer *Minimierung des Risikos* für den Kanton zu begegnen, wäre zu erwägen, die *Staatsgarantie zu beschränken*. So könnte z.B. die Haftung des Kantons für Verbindlichkeiten von Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen der BLKB, für welche diese aufgrund eines Haftungstatbestandes einzustehen hat, explizit ausgeschlossen werden.

<sup>379</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT LU (1999) 20 f. und 46.

<sup>380</sup> Vgl. <https://www.blkbfuersbaselbiet.com/unterschriftenkarte> (zuletzt aufgerufen am 19. September 2025).

<sup>381</sup> Bezüglich des Umstandes, dass es der BLKB möglich sein muss, gewisse Risiken einzugehen, wird auf oben Rz. 182 ff., Rz. 197 ff. und Rz. 205 ff. verwiesen.

- 394 Aktuell ist die Staatsgarantie des Kantons Basel-Landschaft als eine unbeschränkte, jedoch subsidiäre Haftung für die Verbindlichkeiten der BLKB ausgestaltet.<sup>382</sup> Dies bedeutet, dass der Kanton grundsätzlich für sämtliche Verbindlichkeiten der BLKB haftet, ungeachtet ihres Ursprungs aus Vertrag, Delikt oder ungerechtfertigter Bereicherung. Die Garantie greift jedoch erst dann, wenn die eigenen Mittel der BLKB deren Verbindlichkeiten nicht mehr zu decken vermögen. Von der Staatsgarantie explizit ausgenommen ist nach der heutigen Regelung ausschliesslich das Zertifikatskapital.<sup>383</sup>
- 395 Bei einer entsprechenden Beschränkung der Staatsgarantie ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich der Kanton auch im Falle von Verbindlichkeiten, welche von der expliziten Staatsgarantie zwar ausgeschlossen sind, aufgrund seiner Position als Mehrheitseigentümer der BLKB «faktisch» verpflichtet sehen könnte, für die Bank einzutreten. Solange also der Kanton an der BLKB mehrheitlich beteiligt ist, wird er sich zur Werterhaltung dieser Beteiligung auch ohne Rechtspflicht veranlasst sehen, eine in finanzielle Schieflage geratene Kantonbank zu unterstützen und nötigenfalls verlorene Eigenmittel nachzuschliessen, um damit faktisch deren Bestand zu garantieren. Auch wenn also gewisse Verbindlichkeiten der Bank explizit von der Staatsgarantie ausgeklammert würden, würde sich der Kanton also wohl aufgrund seiner «faktischen» Staatsgarantie verpflichtet sehen, mit der Zurverfügungstellung der nötigen Mittel entsprechend einzugreifen.<sup>384</sup>
- 396 Eine Beschränkung der Staatsgarantie könnte sodann eventuell auch bei den Anspruchsgruppen der Bank zu gewissen Verunsicherungen führen, allenfalls sogar zu einer *Herabstufung im «Rating» der Bank* führen und dadurch die Bank und deren Reputation am Markt sowie deren Refinanzierungsmöglichkeiten schwächen.<sup>385</sup>

---

<sup>382</sup> § 4 Abs. 1 KBG BL.

<sup>383</sup> § 4 Abs. 1 Satz 2 KBG BL.

<sup>384</sup> Vgl. dazu im Detail das Gutachten von böckli bühler partner vom 9. Mai 2022 betreffend Haftungsrisiken, 100 ff., insb. 106 ff.

<sup>385</sup> Vgl. dazu im Detail das Gutachten von böckli bühler partner vom 9. Mai 2022 betreffend Haftungsrisiken, 100 ff., insb. 109.

### TEIL 3: SCHLUSSFOLGERUNGEN

397 Der Unterzeichnete kommt nach seiner rechtlichen Analyse der BLKB-Initiative zusammenfassend zum Schluss, dass deren Forderungen teilweise *unklar, lückenhaft* und *interpretationsbedürftig* sind. Gewisse Regelungen würden *in Konflikt treten mit dem übergeordneten Bundesrecht oder gleichstufigem kantonalem Recht* oder wären insbesondere unter dem Aspekt einer guten Corporate Governance *dysfunktional*. **Die Forderungen der BLKB-Initiative sind daher allesamt abzulehnen.**

398 Die Forderungen treten namentlich in ein Spannungsfeld zu den *unentziehbaren Kernkompetenzen* (insbesondere Oberleitungskompetenz und Organisationsautonomie) des BLKB-Bankrats und greifen in genereller Weise in die finanzmarktaufsichtsrechtlich vorgegebene und einer guten Corporate Governance entsprechende *Kompetenzordnung der Bank* ein. Die Forderungen widersprechen aber auch den *Public Corporate Governance-Anforderungen*, wonach die Wahrnehmung der Eigentümerrechte der zur Ausübung dieser Rechte funktional geeigneten Instanz, nämlich dem *Regierungsrat*, zugewiesen werden sollte. Die mit der BLKB-Initiative angestrebte Änderung des Kantonalbankgesetzes hält zum Teil die von Lehre und Praxis etablierte *Normenhierarchie* nicht ein; auch der Wortlaut der Initiative ist in mehrfacher Hinsicht *unklar* und bedient sich rechtlich unbestimmter Begriffe. Sodann sind die Forderungen der Initiative teils auch *gar nicht notwendig*, enthält doch bereits der aktuelle Regelungsrahmen die erforderlichen und geeigneten Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente, welche gewährleisten, dass der Kanton die ihm obliegenden Aufgaben als Eigner effektiv wahrnehmen kann. Die BLKB-Initiative würde somit im Falle ihrer Annahme vor allem das Risiko mit sich bringen, dass die BLKB stark *in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt* und an *Wettbewerbsfähigkeit* sowohl in Bezug auf die Erbringung ihrer Finanzdienstleistungen als auch bei der Talentsuche einbüßen würde. Zur Begründung wird im Einzelnen auf das *Executive Summary* hiervor verwiesen.<sup>386</sup>

399 Allerdings könnten bestimmte Anliegen der Initiative im Rahmen eines **Gegenvorschlags** durchaus aufgenommen werden, wie folgt:

*Anliegen der Forderung 1 (Recht des Landrates oder Regierungsrates zur Einleitung einer besonderen Untersuchung durch eine unabhängige Revisionsstelle):*

- Im Kantonalbankgesetz könnte darauf verwiesen werden, dass die FINMA die fachliche Aufsicht über die BLKB wahrnimmt.
- Im Kantonalbankgesetz könnte sodann in Bezug auf die Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons auf das geltende PCGG verwiesen werden und ausdrücklich festgehalten werden, dass die Aufsicht des Kantons über die BLKB durch den Regierungsrat wahrgenommen wird.

---

<sup>386</sup> Vgl. oben Rz. 1 ff.

- Im Kantonalbankgesetz könnte dem Regierungsrat ferner das Recht eingeräumt werden, der ordentlichen Revisionsstelle spezielle Prüfungsaufträge zu erteilen.

Anliegen der Forderung 2 (Wahl und Abberufung des Bankrates durch den Landrat auf Antrag des Regierungsrates):

- Im Kantonalbankgesetz könnten neu die *Wahlvoraussetzungen und Anforderungen an den Bankrat* ausdrücklich verankert werden.

Anliegen der Forderung 3 (Regionalbank mit geographischem Geschäftskreis in der Wirtschaftsregion Nordwestschweiz):

- Die Geschäftstätigkeit der BLKB könnte zukünftig auf die Erbringung von Dienstleistungen mit dem Charakter einer *regionalen Universalbank* beschränkt werden und es könnte im Kantonalbankgesetz die Pflicht der Bank zur *Berücksichtigung der Bedürfnisse bestimmter regionaler Kundengruppen* spezifisch erwähnt werden.

Anliegen der Forderung 4 (Vorgaben zum Agieren, Auftritt und zur Organisation der Bank):

- Es wäre denkbar, die bereits gestützt auf das Bankenaufsichtsrecht geltende Pflicht zur *effizienten Organisation der BLKB* auch im Kantonalbankgesetz explizit festzuschreiben.

Anliegen der Forderung 5 (Begrenzung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung):

- Der Regierungsrat könnte im Kantonalbankgesetz explizit dazu angehalten werden, die *Vergütungen* an die oberste Führungsebene der Bank *mittels der Eigentümerstrategie* zu steuern.
- Anstelle eines starren «Lohndeckels» könnten *Grundsätze zur Höhe der Vergütung* der obersten Führungsebene in das Kantonalbankgesetz aufgenommen werden.

Anliegen der Forderung 6 (Abgeltung für die Staatsgarantie und Ausschüttung aus dem Geschäftserfolg):

- Das bisher geltende gewinnorientierte Modell für die Abgeltung der Staatsgarantie könnte durch ein *risikoorientiertes Modell* abgelöst werden.
- Die *Staatsgarantie* könnte *beschränkt* und es könnte zum Beispiel eine Haftung des Kantons für Verbindlichkeiten von Tochtergesellschaften der BLKB und von ihr kontrollierten Unternehmen aus der (expliziten, nicht aber auch von einer möglichen faktischen) Staatsgarantie ausgeschlossen werden.

Basel, 16. März 2026



Prof. Dr. Christoph B. Bühler