

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

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

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.		Korr. Nr. 20536
<input type="checkbox"/> Direkte Erledigung	<input type="checkbox"/> RRB	
<input type="checkbox"/> Antwortschreiben Vorsteher	<input type="checkbox"/> Zum erteilten Auftrag	
Eing. 30. April 2026		
Auftrag	Federfg.	z.K. <input checked="" type="checkbox"/>
VOR GS AGS BEM HR FFW FIV	<input checked="" type="checkbox"/>	SA PA STA STV ZI
BCV BLPK SVA <input type="checkbox"/>		
Visa		<i>Bul</i>

Liestal, 27. April 2026

030 26 3 / FL

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative über die gerechte Verteilung der staatlichen Bankengewinne («Bankgewinn-Initiative»)

Sehr geehrter Herr Dr. Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. März 2026 haben Sie uns beauftragt, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative über die gerechte Verteilung der staatlichen Bankengewinne («Bankgewinn-Initiative») abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], Band 83, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).
2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 24. Februar 2026, publiziert im Amtsblatt vom 26.

Februar 2026, woraus hervorgeht, dass elf Gemeinden im Rahmen ihrer Versammlungen bzw. über ihre Einwohnerräte der Initiative gemäss entsprechenden Protokollen zugestimmt haben). Die federführende Gemeinde ist Liestal. Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die «Bankengewinn-Initiative» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die vorliegende Volksinitiative verlangt, dass § 16 des Kantonalbankgesetzes vom 24. Juni 2004 (SGS 371) mit einem Abs. 4 ergänzt wird, wonach die der öffentlichen Hand vom Reingewinn zustehenden Ausschüttungen gemäss Abs. 3 der Bestimmung zu zwei Dritteln dem Kanton und zu einem Drittel den Einwohnergemeinden im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl zufallen sollen. Damit soll der Reingewinn der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) nebst dem Kanton neu anteilmässig auch den Gemeinden ausgeschüttet werden. Der Inhalt der vorliegenden Initiative

steht damit ohne weiteres in einem inneren Zusammenhang und betrifft einen einheitlichen Regelungsbereich, weshalb auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie erfüllt ist.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 78 Abs. 2 GpR). Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben.

6.1 Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Ladrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

6.2 Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

7. Die vorliegende Initiative tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht, der Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]) und interkantonalem Recht vereinbar ist.

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

8.2 Kantonalbanken unterstehen dem Bankengesetz und der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Dadurch wird der Spielraum für den kantonalen Gesetzgeber eingeschränkt. Die Kantonalbanken bedürfen zur Geschäftstätigkeit einer Bewilligung gemäss Art. 3 BankG. Organisatorisch haben die kantonalen Erlasse, die eine Kantonalbank konstituieren, deshalb die in Art. 3 BankG enthaltenen Anforderungen zu erfüllen (OTHMAR STRASSER, Kommentierung zu Art. 3a BankG, in: Rolf Watter/Nedim Peter Vogt/Thomas Bauer/Christoph Winzeler, Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2012, 2. Auflage, N 9). Die Bewilligung nach Art. 3 BankG wird durch die FINMA erteilt.

8.3 Die vorliegende Initiative verstösst offensichtlich nicht gegen bundesverfassungsrechtliche Bestimmungen. Ebenso wenig wird mit der Initiative im Grundsatz von der Legaldefinition einer Kantonalbank gemäss Art. 3a BankG oder von den Bewilligungskriterien nach Art. 3 BankG abgewichen.

8.4 Die Initiative verlangt eine Anpassung resp. Ergänzung des kantonalen Kantonalbankengesetzes, weshalb im Folgenden ein Blick auf die kantonalen Bestimmungen im Zusammenhang mit der BLKB geworfen wird. Dabei wird insbesondere geprüft, ob der Kanton in Bezug auf die BLKB zwingende bundesrechtliche Vorgaben einhalten muss.

8.5 Die BLKB ist ein selbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 3 Abs. 1 Kantonalbankgesetz). Das Grundkapital der Bank besteht aus dem Dotationskapital und dem Zertifikatskapital (§ 5 Abs. 1 Kantonalbankgesetz). Das Dotationskapital wird vom Kanton beschafft und kann durch Beschluss des Landrates erhöht oder herabgesetzt werden (§ 5 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). Das Zertifikatskapital wird von der Bank durch Ausgabe von Zer-

tifikaten beschafft. Es darf höchstens die Hälfte des Dotationskapitals betragen. Die Zertifikate geben Anrecht auf eine Ausschüttung, auf einen Bezug neuer Zertifikate und auf einen verhältnismässigen Anteil einer allfälligen Liquidation. Mitwirkungsrechte sind mit den Zertifikaten nicht verbunden (§ 5 Abs. 3 Kantonalbankgesetz). Während das Zertifikatskapital der BLKB 57 Millionen Franken beträgt, umfasst das Dotationskapital 160 Millionen Franken (§ 1 Abs. 1 des Dekrets vom 23. Juni 2005 über die Festsetzung des Zertifikats- und Dotationskapitals der Basellandschaftlichen Kantonalbank). Das Dotationskapital befindet sich damit im Eigentum des Kantons Basel-Landschaft, welcher mit 74% die Mehrheit am Grundkapital hält. Das Zertifikatskapital dahingegen ist an der Börse kotiert und beträgt 26% des Grundkapitals. Die Inhaber des Zertifikatskapitals haben Anrecht auf Ausschüttung von Dividenden, wobei sie aber über kein Stimmrecht verfügen. Das alleinige Stimmrecht liegt damit beim Kanton Basel-Landschaft.

8.6 Der Kanton haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen (sog. Staatsgarantie). Das Zertifikatskapital ist von der Staatsgarantie ausgenommen (§ 4 Abs. 1 Kantonalbankgesetz). Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine Abgeltung in der Höhe von 3% des Jahresgewinns, mindestens jedoch 3,5 Millionen Franken, sofern im betreffenden Berichtsjahr ein Jahresgewinn in ausreichendem Ausmass erzielt wird (vgl. § 4 Abs. 2 Kantonalbankgesetz i.V.m. § 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2004 zum Kantonalbankgesetz).

8.7 Der verfügbare Reingewinn eines Geschäftsjahres ergibt sich aus dem nach den Vorschriften des BankG errechneten Jahresgewinn (§ 16 Abs. 1 Kantonalbankgesetz). Von diesem verfügbaren Reingewinn wird eine Entschädigung für die Staatsgarantie abgezogen, sofern im betreffenden Berichtsjahr ein Jahresgewinn in ausreichendem Ausmass erzielt wird (§ 16 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). Vom noch zu Verfügung stehenden Reingewinn erfolgen eine anteilmässig gleich hohe Ausschüttung auf dem Dotations- und Zertifikatskapital sowie eine Zuweisung an die Reserve in der Regel in gleicher Höhe wie die Gewinnausschüttung auf dem Dotationskapital (§ 16 Abs. 3 Kantonalbankgesetz). Der Reingewinn (resp. Jahresgewinn) der BLKB belief sich im Jahr 2025 auf 151,18 Millionen Franken, wovon der Kanton für die Staatsgarantie vorab mit 4,53 Millionen Franken entschädigt wurde. Darüber hinaus wurden dem Kanton 67,2 Millionen Franken für die Bereitstellung des Dotationskapitals ausgeschüttet. Weitere 67,2 Millionen Franken wurden der gesetzlichen Reserve zugewiesen und 23,9 Millionen Franken wurden auf dem Zertifikatskapital ausgeschüttet (vgl. Geschäftsbericht 2025 der BLKB, abrufbar unter <https://www.blkb.ch/die-blkb/investor-relations/financials-and-reports/geschaeftsbericht>, zuletzt besucht am 23. April 2026).

8.8 Mit Blick auf das Kantonalbankgesetz fällt auf, dass das Anliegen der vorliegenden Initiative weder die zwingenden Vorgaben des BankG zur Errechnung des verfügbaren Reingewinns noch die Abgeltung der Staatsgarantie tangiert. Ebenso wenig soll die Zuweisung an die Reserve – welche gemäss Art. 672 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) zwingend vor der Ausschüt-

tung des Reingewinns vorgenommen werden muss – abgeschafft oder neu geregelt werden. Es gibt dahingegen keine übergeordneten gesetzlichen Vorgaben des Bundesrechts, welche es der BLKB untersagen würden, einen Teil der Ausschüttungen an den Kanton den Gemeinden zukommen zu lassen.

8.9 Dass die Initiative darüber hinaus gegen andere Bestimmungen des Bundesrechts verstossen würde, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Damit steht die Initiative in keinem offensichtlichen Widerspruch zu Bundesrecht und ist damit vereinbar.

9. Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft schreibt vor, dass der Kanton eine Kantonalbank unterhält, die namentlich der Mittelbeschaffung und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient (§ 127 KV). Ein offensichtlicher Widerspruch gegen kantonale Verfassungsbestimmungen lässt sich ebenfalls nicht erkennen. Ebenso wenig sind interkantonale Regelungsbereiche betroffen. Die Initiative erweist sich deshalb auch unter dem Gesichtspunkt des übergeordneten kantonalen Rechts resp. des interkantonalen Rechts nicht als rechtswidrig.

10. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass sich die vorliegende Initiative an der Gewinnverteilung und entsprechenden Rechtsgrundlagen des Kantons Zürich zur Gewinnverteilung der Zürcher Kantonalbank (ZKB) orientiert. Die ZKB schüttet – soweit ersichtlich als einzige Kantonalbank – einen Teil ihres Gewinns nebst dem Kanton auch an die Gemeinden aus. Dabei kommen dem Kanton zwei Drittel und den Gemeinden des Kantons ein Drittel des noch zur Verfügung stehenden Reingewinns zu (vgl. § 26 des Gesetzes vom 28. September 1997 über die Zürcher Kantonalbank [Kantonalbankgesetz]).

11. Abschliessend wird noch darauf hingewiesen, dass neben der vorliegend zu beurteilenden Initiative auch noch weitere die BLKB betreffende Volksinitiativen eingereicht wurden resp. in Bearbeitung sind. So reichte die SVP Basel-Landschaft am 2. Dezember 2025 die formulierte Gesetzesinitiative «Kantonalbank-Gewinn gerecht teilen – Gerechte Verteilung der Ausschüttung der Kantonalbank» zur Vorprüfung ein (vgl. Verfügung der Landeskanzlei vom 12. Dezember 2025, publiziert im Amtsblatt vom 15. Dezember 2025). Die Initiative verfolgt ein nahezu identisches Anliegen wie die vorliegende «Bankengewinn-Initiative». Sie fordert jedoch, dass statt eines Drittels die Hälfte des Reingewinns den Gemeinden zugutekommt. Die Frist zur Unterschriftensammlung läuft derzeit noch. Bereits zustande gekommen ist die vom Landrat für rechtsgültig befundene formulierte Gesetzesinitiative «BLKB – die Bank fürs Baselbiet», welche unter anderem die Streichung der Bestimmungen zum Reingewinn gemäss § 16 Kantonalbankgesetz fordert. Da die drei Initiativen alle eine Ergänzung resp. Streichung von § 16 Kantonalbankgesetz zum Inhalt haben, empfehlen wir – im Falle, dass alle Initiativen zur Abstimmung gelangen – diese miteinander zu koordinieren und nicht für das gleiche Abstimmungsdatum vorzusehen. So werden widersprüchliche Ergebnisse verhindert.

12. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Gesetzesinitiative «Bankengewinn-Initiative» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Die Umsetzung des Begehrens ist möglich. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Bundesrecht, Völkerrecht, interkantonales Recht oder das Verfassungsrecht des Kantons ist ebenfalls nicht ersichtlich. Namentlich ist es zulässig, auf dem Weg der formulierten Gesetzesinitiative vorzusehen, dass der Reingewinn der BLKB nebst dem Kanton auch an die Gemeinden ausgeschüttet werden kann.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Fabienne Stähli
wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer