

Bericht und Antrag 05-25
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative "EKS zurück an den Kanton"

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "EKS zurück an den Kanton".

Die Initiative wurde von Kantonsrat Gerold Meier am 22. Februar 2005 mit 1'653 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 8. März 2005 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 10 vom 11. März 2005, Seite 385). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichneten Stimmberechtigten stellen das Begehren um Erlass eines Gesetzes über die Wiedereingliederung des Elektrizitätswerkes des Kantons Schaffhausen in die kantonale Verwaltung mit folgendem Wortlaut:

Art. 1 Das Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen wird gegen volle Vergütung des Wertes von der Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG in die kantonale Verwaltung zurückgeführt.

Art. 2 Die Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG wird dann aufgelöst.

Art. 3 Der Kantonsrat regelt die Organisation des Elektrizitätswerks des Kantons Schaffhausen.

Art. 4 Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Art. 5 Nach Vollzug des Gesetzes werden die Art. 10 bis 13 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Januar 2000 aufgehoben."

[Rückzugsklausel]

1. Ausgangslage

1.1 *Elektrizitätsgesetz vom 24. Januar 2000*

Das geltende Elektrizitätsgesetz vom 24. Januar 2000 (EIG; SHR 731.100) lautet bezüglich Rechtsform wie folgt:

Art. 10

Umwandlung

¹ Das Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen (EKS) wird in eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 OR mit einem Aktienkapital von 20'000'000 Franken umgewandelt.

² Die Durchführung der Umwandlung obliegt dem Regierungsrat. Er lässt die Gründungsstatuten vom Grossen Rat genehmigen.

Die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen haben im Mai 2000 der Umwandlung des Elektrizitätswerkes des Kantons Schaffhausen (EKS) in eine Aktiengesellschaft mit grosser Mehrheit zugestimmt. Die Umwandlung wurde am 19. Dezember 2000 rückwirkend auf den Beginn des Geschäftsjahres am 1. Oktober 2000 vollzogen.

1.2 *Revisionsentwurf des EIG vom 8. November 2004*

Im Rahmen der Arbeiten zur Teilrevision des Elektrizitätsgesetzes wurde auch über die Rechtsform der EKS AG diskutiert. Nach Meinung einer Ratsminderheit sollte die EKS AG in eine öffentlich-rechtliche Anstalt zurückgewandelt werden. Am 8. November 2004 hat sich der Kantonsrat mit 42 zu 26 Stimmen indessen klar für die Beibehaltung der Rechtsform Aktiengesellschaft für die EKS AG ausgesprochen.

1.3 *Entwicklung der EKS AG seit dem Jahr 2000*

Die EKS AG hat sich seit ihrer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft im Jahre 2000 (Geschäftsjahr 2000/01) sehr gut entwickelt. Die Ablieferung bzw. Dividende ist seither von CHF 1,21 Mio. im Geschäftsjahr 1999/2000 (letztes Geschäftsjahr als kantonale Anstalt) auf mittlerweile CHF 2,8 Mio. im Geschäftsjahr 2003/2004 angestiegen. Seit dem Rechtsformwechsel hat die EKS AG die ordentliche Divi-

dende somit um insgesamt 130% gesteigert. Davon profitiert der Kanton Schaffhausen als Aktionär. Darüber hinaus hat die EKS AG während dieser Zeit Sonderdividenden von insgesamt CHF 15 Mio. ausgeschüttet; der Verbleib von CHF 14,5 Mio. als Vermögenswerte beim Kanton Schaffhausen bei der Gründung der AG (Sacheinlage) nicht eingerechnet. Hinzu kommen Steuerabgaben von jährlich nochmals rund CHF 0,5 Mio., von denen nebst dem Kanton auch die Stadt Schaffhausen als Sitz der AG profitiert.

Trotz der gesteigerten Ablieferung wurden seit der Umwandlung des EKS in eine Aktiengesellschaft auch die Strompreise massiv reduziert und liegen heute über alle Segmente betrachtet im Durchschnitt um rund 21% tiefer als noch im Geschäftsjahr 1999/2000. Die EKS AG hat seit Jahren die Preisführerschaft in der Region.

Diese positiven Entwicklungen sind vorwiegend auf eine Effizienzsteigerung, welche durch straffere und schlankere Strukturen sowie einfachere Führungswege erzielt werden konnte, aber auch auf die vertiefte Zusammenarbeit mit der Axpo und den übrigen Kantonswerken (EKZ, EKT, AEW und SAK) zurückzuführen. Innovatives Engagement in netznahen Dienstleistungen leistet einen wachsenden Beitrag.

1.4 Verkauf von 25% der EKS-Aktien an die Axpo Holding AG – Konsequenzen auf den Staatshaushalt

Die Entlastungspolitik des Regierungsrates gründet auf den im Legislaturprogramm 2001 – 2004 festgelegten strategischen Zielen. Danach soll mit möglichen und sinnvollen Devestitionen finanzieller Spielraum für die weitere Attraktivierung des Kantons als Wohn- und Betriebsstandort geschaffen werden.

Die Attraktivierung des Kantons Schaffhausen kann unter anderem nur durch Vornahme der hierfür notwendigen Investitionen im Strassenbau und im öffentlichen Verkehr, aber auch im Bildungs- und Gesundheitswesen sichergestellt werden. Gleichzeitig soll die Nettolast (Verschuldung) nicht erhöht, sondern abgebaut und die Annäherung des Steuerniveaus der natürlichen Personen an die Zürcher Nachbarschaft weitergeführt werden. Zur Finanzierung all

dieser Ziele besteht ein erheblicher Mittelbedarf. Vor diesem Hintergrund wurden im vergangenen Dezember – mit zustimmender Kenntnisnahme des Kantonsrates (42 zu 29 Stimmen) – 25% der Aktien der EKS AG zum Preis von 40,5 Millionen Franken an die Axpo Holding AG verkauft. Auf die beiden gegen den "Beschluss" des Kantonsrates erhobenen Beschwerden ist das Bundesgericht nicht eingetreten. In der gleichen Dezembersitzung hat der Kantonsrat mit einem Stimmenverhältnis von 58 zu 1 dem Staatsvoranschlag 2005, bei welchem der Erlös von CHF 40,5 Mio. eingestellt war, ebenfalls zugestimmt. Der Erlös hat denn auch direkte und massgebliche Auswirkungen auf das Budget 2005. Die Steuerfusssenkung beispielsweise wurde teilweise durch die ausserordentlichen Abschreibungen bzw. durch die daraus entstehende Entlastung der Laufenden Rechnung finanziert.

Der Aktienverkauf ist unternehmerisch und finanzpolitisch ausgewiesen und sinnvoll, zumal dadurch die Mehrheitsverhältnisse und damit die Entscheidungsbefugnisse gegenüber der EKS AG in keiner Weise tangiert werden, weil die Axpo Holding AG keinen Minderheitenschutz genießt. Durch den Aktienverkauf wurden finanzpolitisch notwendige Spielräume für künftige Projekte und Investitionen geschaffen. Die bestehende Nettolast (Verschuldung) in Höhe von 140 Mio. Franken wurde durch die zusätzlichen Abschreibungen um CHF 40,5 Mio. reduziert. Dadurch wird die Laufende Rechnung (durch Abnahme des Finanzierungsbedarfs für die verbleibenden Abschreibungen und durch die Reduktion des Zinsendienstes) in den Jahren 2005 – 2016 während 12 Jahren durchschnittlich wiederkehrend um rund CHF 3,2 Mio. Franken (netto) entlastet. Die Entlastung im Jahr 2005 beträgt sogar netto rund CHF 4,3 Mio. gegenüber der Situation ohne Aktienverkauf.

2. Beurteilung der Initiative

Vorab ist festzuhalten, dass der Titel der Initiative „EKS zurück an den Kanton“ insofern irreführend ist, als der Kanton bereits heute die Mehrheit der Kapitalanteile (75%) an der EKS AG hält. Zwar besitzt die Axpo Holding AG 25% der EKS-Aktien, sie genießt aber – wie beschrieben – weder in der Generalversammlung noch im Verwaltungsrat einen

Minderheitenschutz. Der Kanton hat somit das alleinige Sagen.

Die Rückumwandlung einer AG in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist zwar grundsätzlich möglich. Wie noch gezeigt wird, ist aber der Aktienrückkauf im Falle der EKS AG rechtlich fragwürdig und überdies sind die negativen Auswirkungen, namentlich für den Staatshaushalt und die Stromkonsumenten, gravierend. Die finanzpolitisch notwendigen Spielräume für künftige Projekte und Investitionen würden grösstenteils zunichte gemacht. Auch für die Stromkonsumenten entstehen keinerlei Vorteile – im Gegenteil. Im Einzelnen sprechen hauptsächlich die folgenden Gründe für eine Ablehnung der Initiative:

1. Im Falle einer Rückumwandlung der EKS AG in eine kantonale Anstalt müsste der Kanton den 25%-Aktienanteil der Axpo Holding AG „zurückkaufen“. Weil gemäss Bundes- und Kantonsverfassung die Eigentumsgarantie gewährleistet ist, käme dieser Akt einer formellen Enteignung gleich und stellte deshalb einen schweren Eingriff in die Eigentumsfreiheit der EKS AG und teilweise auch in die Wirtschaftsfreiheit dar. Ob die dafür erforderlichen Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit gegeben sind, ist zumindest fraglich. Offen ist zudem die Frage, ob die Initiative mit dem Aktienrecht vereinbar ist. Für die Auflösung einer AG ist die Generalversammlung zuständig. Die Initiative verlangt aber genau diese Auflösung. Es ist mit anderen Worten nicht ausgeschlossen, dass ein Beschluss über die Auflösung der EKS AG die zwingende aktienrechtliche Kompetenzordnung und somit Bundesrecht verletzt.
2. Ebenso unklar ist die Festlegung der Höhe des Kaufpreises. Es kann nicht einfach, wie vom Initiant behauptet, der von der Axpo Holding AG bezahlte Kaufpreis zurückerstattet werden. Der Axpo Holding AG würde ein Anteil von 25% am Liquidationserlös zustehen. Mit diesen Fragen müsste sich wohl ein Gericht auseinandersetzen, was erfahrungsgemäss lange dauern und das gute Verhältnis zur Axpo Holding AG unnötig belasten würde. Sollten die Voraussetzungen einer formellen Enteignung bejaht werden, müsste die EKS AG nach dem Rückkauf

der Aktien liquidiert und in die kantonale Verwaltung integriert werden. Dieser Prozess könnte nicht von heute auf morgen stattfinden. Zudem ist er mit nicht unerheblichem Kostenaufwand verbunden.

3. Im Weiteren fällt der unter Ziffer 1.4 dargestellte Nutzen bei einem Rückkauf der Aktien vollständig dahin. Der Kanton würde durch den Verlust des Kaufpreiserlöses und die Zunahme des Zinsendienstes einen Schuldenwiederaufbau betreiben. Als Folge davon würde das vom Kantonsrat fast einstimmig genehmigte Budget 2005 neu ein Defizit in der Laufenden Rechnung von rund CHF 4,1 Mio. verursachen. Auch der Wegfall der Steuereinnahmen von jährlich immerhin rund CHF 0.5 Mio. würde sowohl den Kanton als auch die Stadt Schaffhausen als Sitz der AG nochmals schwächen. Die jährliche Entlastung des Staatshaushaltes in den kommenden 12 Jahren (2005 – 2016) in Höhe von jährlich rund CHF 3,2 Mio. würde wegfallen. Zudem würde die Erreichung der strategischen Ziele des Regierungsrates, insbesondere auch die weitere steuerliche Attraktivierung des Kantons, in den nächsten Jahren nachhaltig negativ beeinträchtigt, teilweise sogar zunichte gemacht. Und bei der Umsetzung des neuen Legislaturprogramms müsste der reduzierte Handlungsspielraum in allen Bereichen zu nicht unerheblichen Abstrichen führen.
4. Eine Rückumwandlung der EKS AG in eine öffentlich-rechtliche Anstalt würde aber nicht nur den Kanton als Wohn- und Wirtschaftsstandort, sondern auch das Unternehmen EKS AG erheblich schwächen. Der Regierungsrat hält daher dezidiert an der Rechtsform der Aktiengesellschaft für die EKS AG fest. Sie bietet mit Blick auf den sich öffnenden Markt in der Schweiz und das schon heute offene deutsche Marktgebiet – in das die EKS AG rund 55% ihres Energievolumens liefert – die notwendige Flexibilität, um auf künftige Veränderungen rasch reagieren und sich bietende Marktchancen nutzen zu können. Im Interesse des Kantons und der Stromkonsumenten muss die EKS AG funktions- und handlungsfähig bleiben. Zudem sollen auch die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kantonswerken nicht eingeschränkt werden.

3. Gegenvorschlag

Nachdem das Stimmvolk im Mai 2000 der Umwandlung des EKS in eine Aktiengesellschaft mit grosser Mehrheit zugestimmt, sich die EKS AG seither sehr gut entwickelt hat und die AG mit Blick auf den sich öffnenden Markt in der Schweiz und das schon heute offene deutsche Marktgebiet die notwendige Flexibilität bietet, sieht der Regierungsrat keinen Handlungsspielraum für einen Gegenvorschlag.

4. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis Mitte August 2005), ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.

Soll ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten, ehe die Volksabstimmung stattzufinden hätte.

*Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren betreffend "EKS zurück an den Kanton" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 22. März 2005

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Heinz Albicker

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach