

T +41 52 632 73 78

Geschäftsprüfungskommission

An den
Kantonsrat Schaffhausen

Schaffhausen, 16. Januar 2018

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission zur Wahrnehmung des Vorkaufsrechts auf einen Aktienanteil von 25% an der EKS und der Veräusserung von 15% der Aktien an die EKT Holding AG

1. Einführung

Der Verkauf eines Anteils der vom Regierungsrat - in Ausübung seines Vorkaufsrechts gegenüber der AXPO - erworbenen 25% Aktien am Aktienkapital der Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG (EKS) an die EKT Holding AG (EKT) kurz vor Weihnachten hat in den vergangenen Tagen und Wochen zu einer politischen Kontroverse zwischen einem grossen Teil der Kantonsratsmitglieder und dem Regierungsrat geführt.

Die öffentlichen Stellungnahmen seitens des Regierungsrates, zahlreiche Medienberichte und kritische Äusserungen einzelner Kantonsratsmitglieder wie auch von Fraktionen und Parteien bringen die politische Relevanz und Brisanz dieses Geschäftes zum Ausdruck.

Es geht hierbei nicht allein um eine Kompetenzfrage, sondern auch um die Frage, wie Regierung und Parlament respektive Regierung und GPK zusammen arbeiten (sollen).

Die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts auf einen Aktienanteil von 25% an der EKS und die Veräusserung von 15% der Aktien an die EKT wurde innerhalb der GPK mehrmals thematisiert. Bereits im Herbst und dann auch nach Einreichen des Postulats «Wahrnehmung des Vorkaufsrechts für die EKS-Aktien von der AXPO» hat sich die GPK mit der Frage des Vorkaufsrechtes auseinandergesetzt. Sie hat vom Regierungsrat Auskunft und Transparenz eingefordert, bis zum 19. Dezember 2017 indessen mit geringer Rückmeldung.

Diese Stellungnahme präsentiert die konsolidierte Haltung der GPK. In ihr geht es nicht um die Frage, ob der Regierungsrat rechtlich zur Vornahme des Verkaufs zuständig gewesen ist oder nicht, denn dies ist wenig bestritten. Auch will sich die GPK nicht zur Frage äussern, ob das Ergebnis insgesamt (insbesondere strategisch und wirtschaftlich) Sinn macht, weil dies häufig individuelle Beurteilungen wären.

Diese Stellungnahme beschäftigt sich mit folgenden Aspekten:

- der Kommunikation des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und der GPK,
- der Transparenz gegenüber der GPK, die als wichtiges Organ des Kantonsrates der Vertraulichkeit unterliegt,
- der Frage des Umgangs des Regierungsrates mit den im Kantonsrat mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebrachten und politisch breit abgestützten Haltungen im unmittelbaren Vorfeld des Rückkaufs und des Verkaufs der Aktien.

2. Chronik der Ereignisse

Die GPK hat die Chronik der Ereignisse basierend auf Protokollen und vorgelegten Dokumenten in der folgenden Übersicht zusammen getragen:

Datum	Aktivität
04.09.2017	Der Kantonsrat überweist folgende parlamentarische Vorstösse: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Postulat von Kantonsrat Markus Müller, "Sinnvolle Zusammenarbeit zwischen EKS und SH Power" mit 44:5 Stimmen. Das Postulat verlangt, bis zum Vorliegen von Bericht und Antrag auf jegliche verbindliche Absichtserklärung, Abmachung und Verträge zu verzichten. ▪ Motion von Kantonsrätin Martina Munz, „Stromnetz nicht an private Investoren veräussern“ mit 36:17 Stimmen. ▪ Motion von Kantonsrat Andreas Frei, „Genehmigung Aktionärsbindungsvertrag und Veräusserung von Aktien“ mit 33:15 Stimmen.
17.10.2017	Der Regierungsrat beschliesst die Ausübung des Vorkaufsrechts unter der Bedingung, die Aktien an das EKT und EKS weiterverkaufen zu können.
08.12.2017	Die GPK erkundigt sich bei der Regierungspräsidentin über den Stand der Dinge bezüglich EKS-Aktienkauf. Es heisst, die Regierung "prüfe einen Kauf". Weiterführende Informationen werden auch auf Nachfrage nicht gegeben.
11.12.2017	Die GPK verlangt in einem Schreiben, innert längstens einer Woche detailliert über den Stand der Dinge bezüglich EKS-Aktienkauf informiert zu werden.
11.12.2017	Der Kantonsrat überweist das Postulat "Wahrnehmung des Vorkaufsrechtes der EKS-Aktien von der Axpo" mit der Aufforderung, die Aktien zu kaufen und mit einem Weiterverkauf bis zum Vorliegen des Berichtes zuzuwarten.
12.12.2017	Der Regierungsrat beschliesst die Zustimmung zum Verkauf der Aktien an das EKS und das EKT.
12.- 14.12.2017	Unterzeichnung Partnervertrag zwischen Kanton SH, EKT und EKS
19.12.2017	Ausübung des Vorkaufsrechtes, Unterzeichnung des Kaufvertrags
19.12.2017	16 Uhr: Information an die GPK mittels Medienmitteilung & Argumentarium
20.12.2017	14 Uhr: Information der Kantonsräte mittels Medienmitteilung 16 Uhr: Information der Öffentlichkeit/Medien mittels Medienmitteilung
21.12.2017	GPK fordert Dokumente ein
22.12.2017	Zustellung diverser Dokumente an die GPK
08.01.2018	GPK-Sitzung mit Delegation des Regierungsrats
11.01.2018	GPK-Sitzung

3. Feststellungen

Die GPK hat basierend auf den vorliegenden Unterlagen und Gesprächen mit der Regierung folgende Feststellungen gemacht:

3.1. Feststellung 1: Die klaren Willensäusserungen des Kantonsrates wurden ignoriert.

Die GPK stellt folgende, offensichtliche Missachtungen des Willens des Kantonsrates fest:

- Obwohl der Kantonsrat die Regierung mit dem am 4. September 2017 überwiesenen Postulat aufforderte, auf jegliche vertragliche Abmachung mit dem EKT zu verzichten bis der Bericht und Antrag vorliegt, schloss die Regierung mit dem EKT einen Partnervertrag ab.
- Obwohl der Kantonsrat am 11. Dezember 2017 die Regierung aufforderte, die Aktien nicht weiterzuverkaufen, beschloss dieser exakt einen Tag später genau dies.

Anders als der Regierungsrat in seiner Antwort auf die kleine Anfrage von Kantonsrat Walter Hotz „Regierungsrat auf Abwegen: Wann nimmt die Regierung das Parlament wieder ernst?“ festhält, ist eine Motion und ein Postulat erst dann erledigt, wenn der Bericht und Antrag im Rat behandelt wurde und der Kantonsrat die Abschreibung beschlossen hat. Die Berichte liegen noch nicht vor.

3.2. Feststellung 2: Die Regierung hat die GPK und den Kantonsrat nicht zeitnah und transparent informiert.

Die von der GPK auf Nachfrage verlangten Unterlagen zeigen, dass die Kommunikation der Regierung weder transparent noch zeitnah war. Dies steht im Widerspruch zur Wahrnehmung der Regierung, welche sie in der Antwort auf die Kleine Anfrage von Kantonsrat Walter Hotz geäussert hat (*«Im Übrigen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass er gegenüber dem Kantonsrat stets zeitnah, offen, sachlich und transparent informiert hat und es diesbezüglich keiner weiteren Massnahmen bedarf.»*).

Die Aussagen der Regierung in der GPK lassen im Gegenteil den Schluss zu, dass die Regierung das Geschäft von Anfang an in eigener Kompetenz durchführen wollte und den Miteinbezug der GPK und des Kantonsrates deshalb bewusst umgangen hat.

- Obwohl der Regierungsrat bereits am 17. Oktober 2017 die Ausübung des Vorkaufsrechtes beschlossen hatte, wurden die GPK und der Kantonsrat trotz explizitem Nachfragen nicht über den Stand der Aktivitäten informiert. Erst am 20. Dezember 2017, als die Verträge bereits unterzeichnet waren, informierte die Regierung.
- Das als Begründung aufgeführte Stillschweigeabkommen konnte durch die Regierung nicht vorgezeigt werden. Nach Aussagen des Regierungsrates bestehe es nur mündlich. Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass mit einem Stillschweigeabkommen das Einsichtsrecht der GPK nicht beschnitten werden kann.
- Auf die Frage, warum die GPK und der Kantonsrat nicht informiert wurden, antwortete die Regierung: *«Wir mussten uns fragen, was dabei entsteht, wenn man die Diskussion auf die GPK ausweiten würde. Wir beschlossen, dass der Entscheid von der Regierung gefällt werden müsse (...). Je mehr Personen an der Diskussion beteiligt gewesen wären, desto schwieriger wäre sie geworden. (...) Gemäss Ihrem Vorschlag hätte es ein Bericht und Antrag gegeben, der zu grossen Diskussionen im Kantonsrat geführt hätte. (...)»*.

Die GPK hält fest, dass die transparente und zeitnahe Information die Grundlage für eine demokratische Mitsprache ist. Diese war im vorliegenden Fall nicht gegeben.

3.3. Feststellung 3: Der Verkauf der Aktien an das EKT erfolgte ohne Dringlichkeit.

Die Regierung begründet die Nichterfüllung des Willens des Kantonsrates, mit dem Verkauf von Aktien bis zur Beratung des verlangten Bericht und Antrages im Kantonsrat zuzuwarten, mit der Dringlichkeit. Basierend auf den Akten und den Aussagen der Regierung kann die GPK keine Dringlichkeit erkennen.

- Die Begründung des Mittelabflusses kann nicht herangezogen werden, weil vertraglich vereinbart wurde, dass zur Vermeidung von Negativzinsen die Bezahlung erst im Dezember 2018 erfolgen muss.
- Auch die Begründung, man hätte das Geschäft in kurzer Frist erledigen müssen, greift nicht, weil nur die Frist für das Vorkaufsrecht exogen vorgegeben war. Die Bedingung, den Kauf nur in Verbindung mit einem Weiterverkauf zu tätigen, hat sich die Regierung freiwillig selbst auferlegt.

3.4. Feststellung 4: Der Regierungsrat erkennt keinen Handlungsbedarf.

In seinen bisherigen Reaktionen, Stellungnahmen und während der Befragung durch die GPK hat die Regierung bisher keinerlei Einsicht erkennen lassen. Entsprechend sieht der Regierungsrat auch keinen Anlass, sein Verhalten zu ändern. Stattdessen hält sich die Regierung starr an die gesetzlichen und verfassungsmässigen Leitplanken und argumentiert streng legalistisch. Es trifft zu, dass der Regierung kein widerrechtliches Handeln vorgeworfen werden kann.

Dieser Standpunkt wird von der GPK und vielen Kantonsrätinnen und Kantonsräten als unsensibel empfunden. In ihrer Wahrnehmung geht eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung über die rechtlich gesetzten Leitplanken hinaus und sollte auch auf Vertrauen basieren. Ohne dieses Vertrauen müsste das Parlament viel stärker auf gesetzlicher Ebene tätig sein und jegliche Details regeln, was wiederum den Handlungsspielraum der Exekutive – welcher unbestritten notwendig ist – andernorts unnötig einschränken würde.

Die GPK ist dezidiert der Auffassung, dass es notwendig ist, dass die Regierung dies erkennt und künftig die notwendige Sensibilität erkennen lässt.

4. **Vertiefung**

4.1. Information und Transparenz

Der Regierung war sehr wohl bewusst, dass dem Beschluss vom 17. Oktober 2017 die EKS-Aktien von der Axpo zurückzukaufen und einen 15%-Anteil des gesamten Aktienkapitals an die EKT weiter zu verkaufen, politischer Gegenwind drohte. Dennoch wurde das Geschäft mit der EKT entgegen der damals bereits bekannten Mehrheitsmeinung des Kantonsrates abgeschlossen.

Die GPK vertritt die Meinung, dass die Regierung in dieser Frage das politische Fingerspitzengefühl vermissen liess.

Die finanzielle Tragweite des Geschäfts von über 50 Mio. Franken ist nicht alltäglich und die Frage stellt sich: „Wenn das Parlament - und im Speziellen die GPK - hier nicht miteinbezogen werden, welche Gewichtigkeit müsste dann ein Geschäft haben, damit die GPK miteinbezogen wird?“

Die GPK ist überzeugt, dass sie in die Abläufe des Rückkaufs der Aktien hätte miteinbezogen oder zumindest über den jeweils aktuellen Stand informiert werden müssen. Die GPK bedauert zudem, dass sie zur geplanten Beteiligung des EKT am EKS keine Informationen proaktiv erhielt. Es wurden vorab keinerlei Fragen von Parlamentariern und/oder der GPK beantwortet und am Schluss

lediglich ein zeitlicher Informationsvorsprung gegenüber der Öffentlichkeit von rund einem Tag gewährt, sowie ein Argumentarium zum bereits vollzogenen Geschäft nachgeliefert.

Die GPK legt dieses Verhalten der Regierung als ein Misstrauensvotum aus und fordert sie auf, sich dieser Kritik zu stellen.

Grundlage einer funktionierenden Demokratie ist eine transparente Information. Dies gilt sowohl für das Parlament als auch für die GPK. Wenn die GPK nicht Zugang zu den wesentlichen Informationen erhält, kann sie ihre Aufgaben nicht wahrnehmen und dem Kantonsrat nicht genügend Bericht erstatten. Die Mitglieder der GPK unterstehen sodann auch der Geheimhaltungspflicht. Diese stellt sicher, dass der GPK auch vertrauliche Informationen anvertraut werden können.

Im vorliegenden Fall wurde die GPK nicht informiert und konnte ihre Pflicht nicht wahrnehmen. Entsprechend ist es jetzt die Pflicht der GPK, auf diesen Missstand hinzuweisen, um ähnliche Situationen in der Zukunft vermeiden zu können.

4.2. Zusammenarbeit mit der Regierung

Durch das Verhalten der Regierung in genannter Sache wird das Verhältnis zum Kantonsrat und der GPK einer Zerreissprobe unterzogen. Das Vertrauensverhältnis ist erschüttert. Die GPK fordert die Regierung auf, den hier eingeschlagenen Konfrontationskurs zu überdenken.

Es hat in den letzten Wochen aufgrund der Vorkommnisse Gespräche gegeben, diese haben jedoch nicht zur Deeskalation beigetragen. Die Regierung hat lediglich ihre Standpunkte erläutert, aber keine Zugeständnisse gemacht. Nach Meinung der GPK ist dringender Handlungsbedarf angezeigt, um die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Kantonsrat wieder auf eine konstruktive Basis zu stellen. Die GPK erwartet von der Regierung konstruktive Zeichen für den Start in diesen Prozess.

4.3. Rollenverständnis und Zusammenarbeit auf der Basis von Vertrauen

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ist eine vom Parlament gebildete ständige Kommission. Ihre Aufgabe besteht in der politischen Oberaufsicht über die Exekutive und die Verwaltung. Damit sie diese wahrnehmen kann, muss die GPK bei allen wichtigen Sachgeschäften konsultiert werden. Dabei ist es wichtig, dass die Regierung von sich aus wesentliche Information offenlegt. Desweiteren ist die Kritikfähigkeit der Regierung unabdingbar, ansonsten die Rückmeldungen der GPK sinnlos würden. Eine Begegnung auf Augenhöhe ist Voraussetzung für jegliche Zusammenarbeit.

Von der GPK muss sodann verlangt werden, dass sie sich kritisch mit der Materie auseinandersetzt und nach Verbesserungsmöglichkeiten sucht. Ein einfaches "Beklatschen der Regierung" wäre nutzlos. Eine Legislative die nur noch Geschäfte durchwinkt, würde ihrer Rolle nicht gerecht und wäre verantwortungslos.

4.4. Stillschweigeabkommen

Immer wieder kommt es vor, dass die GPK von der Regierung Informationen einfordert und die Regierung diese nicht oder nur zögerlich aushändigt, weil es Stillhalteabkommen gebe, an die sie sich zu Halten habe. Die GPK hat schon bei früheren Geschäften immer wieder betont, dass mittels

Stillschweigeabkommen die GPK nicht ausgeschlossen werden kann. Alle Dokumente auf die sich die Tätigkeit des Kantons stützt, müssen durch die GPK eingesehen und überprüft werden können. In dem Sinne ersuchen wir die Regierung keine anderslautende Stillschweigeabkommen abzuschliessen.

5. Direkte Konsequenzen

Nach gesamtheitlicher Würdigung der Vorkommnisse in Kenntnis der Aktenlage und nach Befragung der Regierung durch die GPK ist klar, dass im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament des Kantons Schaffhausen gewichtige Probleme bestehen, deren Lösung nicht länger Aufschub erträgt. Ziel muss eine konstruktive Zusammenarbeit von Regierung und Parlament sein.

5.1. Handlungsfelder des Parlamentes

Für die GPK ist klar, dass aufgrund der Vorkommnisse konkrete Handlungen angezeigt sind. Andernfalls würde der Regierungsrat ohne Konsequenzen zu ziehen bedenkenlos zum Tagesgeschäft übergehen und in einem ähnlich gelagerten Fall dasselbe Verhaltensmuster an den Tag legen. Die GPK wird in folgenden Bereichen aktiv werden:

1. Neuregelung der Finanzkompetenzen im Bereich des Finanzvermögens
2. Anpassung der Geschäftsordnung mit Blick auf die Informationspflichten der Regierung gegenüber der GPK und des Kantonsrats
3. Das Sachgeschäft EKS wird von der GPK weiterhin eng begleitet.

5.2. Erwartungen der GPK an die Regierung

Die GPK erwartet vom Regierungsrat Schritte, die mithelfen, das erschütterte Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament wieder herzustellen. Konkret bedeutet dies eine eingehende Beschäftigung mit dem Standpunkt des Kantonsrates (dargelegt unter anderem in dieser Stellungnahme). Der Regierungsrat soll sein eigenes Handeln kritisch hinterfragen und erklären, was genau er im vorliegenden Fall hätte besser machen können und mit welchen konkreten Handlungsweisen er in Zukunft ähnlich gelagerte Konflikte verhindern möchte.

Wir danken für die Kenntnisnahme und hoffen auf wesentliche Verbesserungen.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsprüfungskommission

Marcel Montanari (Präsident)

Richard Bühler

Mariano Fioretti

Matthias Frick

Patrick Portmann

Daniel Preisig

Raphaël Rohner

Thomas Stamm