

# Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung  
vom 18. August 2024

**Beschluss betreffend Genehmigung  
des Axpo-Aktionärsbindungsvertrags  
und der Eignerstrategie**  
(Ablösung des NOK-Gründungsvertrags)

**Änderung des Gesetzes über den  
Kantonsrat**  
(Temporäre Stellvertretung)

## **Beschluss betreffend Genehmigung des Axpo-Aktionärsbindungsvertrags und der Eignerstrategie (Ablösung des NOK-Gründungsvertrags)**

In Kürze	Seite	2
Zur Sache	Seite	4
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	10
Argumente des Referendumskomitees	Seite	11
Beschluss des Kantonsrats	Seite	12

## **Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat (Temporäre Stellvertretung)**

In Kürze	Seite	13
Zur Sache	Seite	15
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	18
Beschluss des Kantonsrats	Seite	20

## **Beschluss betreffend Genehmigung des Axpo-Aktionärsbindungsvertrags und der Eignerstrategie (Ablösung des NOK-Gründungsvertrags)**

Die Axpo Holding AG ist der grösste Stromkonzern der Schweiz und ist im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und ihrer Elektrizitätswerke (ZH, AG, SG, AI, AR, TG, SH, GL, ZG). Der Kanton Schaffhausen ist mit 7.875 Prozent am Unternehmen beteiligt. Grundlage der Zusammenarbeit bildet der NOK-Gründungsvertrag aus dem Jahr 1914. Damals stand die regionale Stromversorgung im Vordergrund.

Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich seither stark verändert. Durch die teilweise Öffnung des Strommarktes 2009 sind die an der Axpo beteiligten Kantonswerke nicht mehr verpflichtet, den Strom bei der Axpo zu beziehen. Umgekehrt ist die Axpo auch nicht mehr verpflichtet, die Kantonswerke mit Strom zu beliefern. Die Axpo ist zudem zu einem international tätigen Unternehmen gewachsen, mit wichtigen Standbeinen in der Energieerzeugung, Verteilung und im Energiehandels- und Energiedienstleistungsgeschäft.

Um die Zukunftsfähigkeit des Konzerns nachhaltig zu sichern, müssen die Weichen neu gestellt werden und das Unternehmen muss handlungsfähig bleiben. Dazu gehört die Ablösung des veralteten und nicht mehr «ge-

lebten» Gründungsvertrags durch ein modernes Vertragswerk, bestehend aus Aktionärsbindungsvertrag, Eignerstrategie und Statuten.

Die Kantone stehen zusammen mit den Kantonswerken in der Verantwortung, weiterhin einen Beitrag zur Versorgungssicherheit der Schweiz zu leisten. Sie stellen mit dem neuen Vertragswerk sicher, dass die Mehrheit an den Stromnetzen und an der Wasserkraft in der öffentlichen Hand und somit unter deren Kontrolle bleibt. Das Vertragswerk enthält hierzu ein Veräusserungsverbot, die Verpflichtung zur Mindestbeteiligung und Vorkaufsrechte der aktuellen Eigentümer. Längerfristig sollen die Aktionäre aber einen Teil ihrer Aktien an Dritte verkaufen können.

Dem Aktionärsbindungsvertrag und der Eignerstrategie müssen alle Eigentümer zustimmen, damit er in Kraft gesetzt werden kann. Sämtliche Kantone und Kantonswerke ausser dem Kanton Schaffhausen haben dem neuen Vertragswerk bereits zugestimmt. Der Kantonsrat hat dem Vertragswerk an seiner Sitzung vom 22. Januar 2024 ebenfalls mit 52 zu 1 Stimmen - mithin fast einstimmig - zugestimmt. Für den Entscheid wichtig war die gesetzlich verankerte Stärkung der Mitspra-

che des Kantonsrats bei strategischen Fragen zur Axpo, welche mit einer Revision von Art. 14 und einem neuen Art. 14a des kantonalen Elektrizitätsgesetzes sichergestellt wird. Würde der Kanton Schaffhausen die Genehmigung des neuen Vertragswerks ablehnen, wären die Anstrengungen der Eigentümerkantone der letzten acht Jahre zu Nichte gemacht und die Arbeiten der Aktionäre müssten in sämtlichen Eigentümerkantonen – trotz deren Zustimmung – wieder von vorne beginnen. Die Handlungsfähigkeit der Axpo würde eingeschränkt bleiben und sie würde durch die fehlende, aber notwendige strategische Flexibilität erheblich geschwächt. Dies ist nicht im Sinne des Kantons.

Gegen den Beschluss des Kantonsrats wurde trotz der klaren Zustimmung im Kantonsrat das Referendum ergriffen.

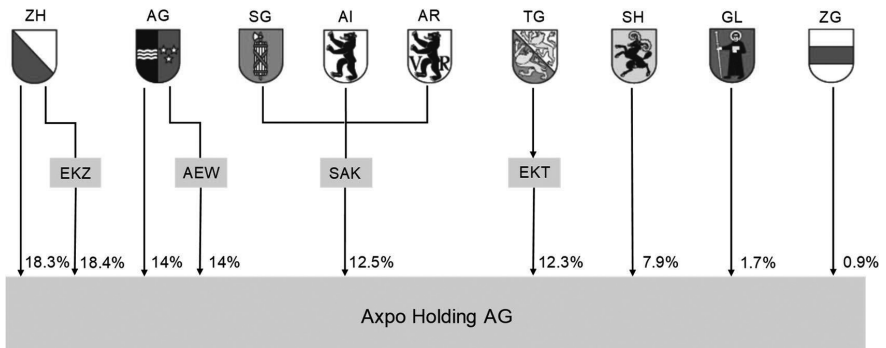
Der Regierungsrat und der Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags zuzustimmen und das neue Vertragswerk zu genehmigen.

Die Axpo Holding AG, kurz Axpo, ist der grösste Energiekonzern der Schweiz. Sie produziert, verteilt und vertreibt Strom im In- und Ausland und bietet Energiedienstleistungen an. Sie ist auch die grösste Produzentin von Strom aus erneuerbaren Energien in der Schweiz, namentlich aus Wasserkraft. Zudem ist sie Eigentümerin des Kernkraftwerks Beznau und hält Beteiligungen an den Kernkraftwerken in Gösgen und Leibstadt. Die Axpo spielt mit ihren Kraftwerken und ihren Stromnetzen eine wichtige Rolle für die Versorgungssicherheit der Schweiz.

Die Axpo ist zu 100 Prozent im Besitz der Nordostschweizer Kantone beziehungsweise ihrer Elektrizitätswerke. Die folgende Grafik zeigt die Eigentumsverhältnisse:

Der Kanton Schaffhausen ist mit 7.875 Prozent an der Axpo beteiligt.

Die Nordostschweizer Kantone gründeten 1914 – in der Frühphase der Elektrifizierung der Schweiz – die Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG, kurz NOK. Die NOK übernahm 1914 ein erstes Wasserkraftwerk (Beznau) und nahm 1920 ihr erstes eigenes Wasserkraftwerk bei Eglisau in Betrieb. Seither sind das Kraftwerksportfolio und die Geschäftsbereiche, insbesondere Stromhandel und Energiedienstleistungen, stark gewachsen. Im Jahr 2001 fand die Namensänderung von NOK zu Axpo statt. Geblieben ist der Gründungsvertrag aus dem Jahr 1914, der auch in der Schaffhauser Gesetzessammlung zu finden ist (SHR 731.120).



## 1. Notwendigkeit eines neuen Vertragswerks

In der Gründungszeit der NOK zu Beginn des 20. Jahrhunderts stand der Aufbau einer inländischen Stromversorgung im Vordergrund. Die NOK wurde verpflichtet, die beteiligten Kantone zu gleichen Konditionen mit Strom zu beliefern, umgekehrt wurden die Eigentümer der NOK verpflichtet, ihren Strom bei der NOK zu beziehen. Das Versorgungsgebiet der NOK bildete bis ins Jahr 2007 eine von acht regionalen Versorgungszonen (Regelzonen). Das Stromnetz gehörte der NOK und den angeschlossenen Kantons- und Gemeindewerken. Mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 hat sich der nationale Strommarkt grundlegend verändert. Es gibt nur noch eine nationale Regelzone. Für das Übertragungsnetz (Hochspannungsnetz) ist seit 2009 die Swissgrid AG zuständig.

Ebenfalls 2009 wurde der Strommarkt für Strombezügler ab einem Verbrauch von 100'000 Kilowattstunden (kWh) pro Jahr geöffnet. Damit sind Kantonswerke, wie die Elektrizitätswerke des Kantons Schaffhausen AG (EKS), nicht mehr gebunden, ihren Strom bei der Axpo einzukaufen. Kommt dazu, dass die Axpo im Gegensatz zu den

meisten Schweizer Stromunternehmen mit Ausnahme der Zentralschweizerischen Kraftwerke (CKW) keine gebundenen Endkunden versorgt. Sie kann deshalb den Strom nicht zu Gestehungskosten verrechnen, sondern muss den erzeugten Strom im Markt absetzen. Dadurch ist sie viel stärker den Preisschwankungen auf den internationalen Energiemärkten ausgesetzt.

Der 110-jährige NOK-Gründungsvertrag hinkt den heutigen Rahmenbedingungen schon lange hinterher. In vielen Teilen ist der Vertrag heute nicht mehr oder nur noch bedingt anwendbar und wird nicht mehr «gelbt». Die Axpo ist nicht mehr ein regionaler Energieversorger, sondern ein international tätiger Konzern mit rund 7'000 Mitarbeitenden.

2016 präsentierte die Axpo deshalb eine Strategie zur langfristigen Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Konzerns. Dazu gehörte die Neugliederung des Konzerns, um strategisch flexibler agieren zu können. Ebenfalls 2016 nahmen die Eigentümerkantone ein Projekt in Angriff mit dem Ziel, gemeinsam die Schlüsse aus den Entwicklungen der letzten Jahre zu ziehen und die Eigentümerinteressen zu klären. Die beteiligten Kantone und

Kantonswerke einigten sich darauf, den NOK-Gründungsvertrag durch ein modernes Vertragswerk, bestehend aus Aktionärsbindungsvertrag, Eignerstrategie und Statuten, zu ersetzen und die Aktienmehrheit in öffentlichem Besitz zu behalten.

## 2. Ausgangslage

Das neue Vertragswerk besteht aus drei Elementen:

### **Aktionärsbindungsvertrag (ABV):**

Im ABV werden das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner geregelt. Dazu gehören beispielsweise die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, die Dividendenpolitik, Veräußerungsverbote, Mindestbeteiligungen, Vorkaufsrechte, Mitverkaufsrechte und -pflichten, Dauer des Vertrags und die Möglichkeit der Kündigung. Zu den wichtigsten Inhalten des ABV gehören:

- **Veräußerungsverbot:** Die Axpo soll in der aktuellen wirtschaftlichen Lage gestärkt werden. Deshalb gilt eine 5-jährige Periode (Lock-up-Periode), während der die Aktionäre ihre Anteile an der Axpo Holding zu 100 Prozent halten. In diesem Zeitraum dürfen

Aktien nur zwischen Kantonen und ihren Kantonswerken oder zwischen den Eignerkantonen übertragen werden.

- **Verpflichtung zur Mindestbeteiligung:** Zur Sicherung, dass die Mehrheit der Gesellschaft nach Ablauf der Lock-up-Periode in den Händen des bisherigen Aktionariats und damit der öffentlichen Hand bleibt, müssen die Parteien mindestens 51 Prozent der Aktien an der Gesellschaft halten.
- **Vorkaufsrecht:** Die Eignerkantone und ihre Elektrizitätswerke erhalten ein Vorkaufsrecht für die Anteile einer verkaufswilligen Partei.
- **Dauer des Vertrags:** Der ABV wird für acht Jahre fest abgeschlossen. Wird der Vertrag nicht gekündigt, so verlängert sich die Vertragsdauer jeweils um fünf Jahre.

### **Eignerstrategie:**

In der Eignerstrategie werden die gemeinsamen strategischen Ziele der Eigentümer oder Eigner für die Axpo festgelegt. Dazu gehören die unternehmerischen, organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen. Die Aktionäre berücksichtigen dabei die unternehmerische Autonomie der Axpo. Die Eignerstrategie umfasst 13 strategische Leitsätze, zum Beispiel:

- Es wird sichergestellt, dass die Stromnetze und die Wasserkraft der Axpo grundsätzlich nicht veräussert werden. Ist dies aus wirtschaftlichen oder strategischen Gründen trotzdem notwendig, muss das Eigentum stets mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der schweizerischen öffentlichen Hand bleiben.
- Die Axpo soll auf zusätzliche Beteiligungen im Bereich der Kernenergieproduktion verzichten.
- Es sollen Synergien mit den Kantonswerken und den Aktionären genutzt werden, z.B. im Bereich der Stromvermarktung.
- Es soll ein Gewinn erwirtschaftet werden zur Entrichtung einer marktüblichen Dividende, zur langfristigen Sicherung der Investitionen und zur Rückzahlung von eingegangenen finanziellen Verpflichtungen.

Die Eignerstrategie hat unbefristete Gültigkeit und wird regelmässig überprüft.

#### **Statuten:**

Sie umfassen Bestimmungen zum Zweck der Firma, zum Aktienkapital, zu den Organen der Gesellschaft, zur Rechnungslegung, Gewinnverteilung, Auflösung und Liquidation, Bekannt-

machungen und zum Gerichtsstand. Die Anpassung der Statuten obliegt der Generalversammlung. Sie sind deshalb nicht Bestandteil der vorliegenden Genehmigung.

### **3. Referendumsabstimmung und Folgen der Ablehnung des neuen Vertragswerks**

Gemäss Kantonsverfassung muss im Kanton Schaffhausen die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags und die Eignerstrategie durch den Kantonsrat genehmigt werden. Der Kantonsrat hat dem neuen Vertragswerk am 22. Januar 2024 mit 52 zu 1 Stimmen zugestimmt. Weil gegen den Beschluss des Kantonsrats das Referendum ergriffen wurde, wird nun über die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags und die Eignerstrategie abgestimmt.

Das Genehmigungsprozedere in den einzelnen Eigentümerkantonen und bei den Kantonswerken ist unterschiedlich. Der Aktionärsbindungsvertrag und die Eignerstrategie bedürfen aber letztlich der Genehmigung aller Aktionäre (Eigentümer). Bisher haben alle anderen Eigentümer der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags zugestimmt. Würde der Kanton Schaffhausen die Ablösung des alten Vertrags



und die Genehmigung des neuen Vertragswerks ablehnen, wären die grossen Anstrengungen der letzten acht Jahre zu Nichte gemacht und die Arbeiten der Aktionäre müssten in sämtlichen Eigentümerkantonen – trotz deren Zustimmung – wieder von vorne beginnen. Die Handlungsfähigkeit der Axpo würde eingeschränkt bleiben und sie würde durch die fehlende, aber notwendige strategische Flexibilität erheblich geschwächt. Dies ist nicht im Sinne des Kantons.

#### **4. Stärkung der Mitsprache-rechte des Kantons Schaffhausen durch das neue Vertragspaket**

Der Umgang mit dem neuen Vertragswerk war in verschiedenen Kantonen, insbesondere in den Kantonen Zürich und Schaffhausen, ein Thema. Im Zentrum stand dabei die Mitwirkung der jeweiligen kantonalen Parlamente. Der Regierungsrat hat diesem Anliegen Rechnung getragen und eine Anpassung des Elektrizitätsgesetzes vorgeschlagen. Dieser wurde vom Kantonsrat am 22. Januar 2024 mit 49 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Die Gesetzesrevision ist nicht Gegenstand des Referendums, war aber für die Zustimmung zum Ver-

tragswerk im Kantonsrat von zentraler Bedeutung, weil dadurch die politischen Mitspracherechte und Kontrolle verstärkt wurden.

Als Aktionär bringt sich der Kanton Schaffhausen (Regierungsrat) bei den Generalversammlungen jeweils ein. Gemäss revidiertem Elektrizitätsgesetz (Art. 14 EleG) setzt sich der Regierungsrat beispielsweise dafür ein, dass die Netzinfrastruktur und die für die Versorgung wichtigen Kraftwerke und Speicheranlagen in der Schweiz vollständig in öffentlicher Hand verbleiben, oder dass die Eignerstrategie sich an den Zielsetzungen der Schweizer und Schaffhauser Energiepolitik orientiert.

Der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstehen (Art. 14a EleG):

- die Übertragung von Aktien,
- Anpassungen des Aktionärsbindungsvertrags und der Eignerstrategie, sofern dadurch das Stimmrecht des Kantons beschränkt werden sollte oder die indirekte oder direkte Beteiligung der Axpo an der Netzinfrastruktur und an für die Versorgung wichtigen Kraftwerke in der Schweiz betroffen wären und
- der Verzicht auf die Ausübung des Rechts, angebotene Aktien zu erwerben.

Mit Ausnahme des letzten Punktes unterstehen die Beschlüsse des Kantonsrats zusätzlich dem fakultativen Referendum.

## **5. Kein Ausverkauf der Axpo mit dem neuen Vertragswerk möglich**

Mit dem neuen Aktionärsbindungsvertrag verpflichten sich die Eigentümer auf eine Mindestbeteiligung von 51 Prozent. Wird vom Vorkaufsrecht nicht Gebrauch gemacht, ist ein Verkauf von Aktien an Dritte möglich. Die Mehrheit der Aktien bleibt aber in allen Fällen in schweizerischer öffentlicher Hand. Die Axpo kann somit – entgegen den Befürchtungen des Referendumskomitees – nicht privatisiert werden. Gemäss revidiertem Elektrizitätsgesetz setzt sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Möglichkeiten zudem dafür ein, dass die Schweizer Netzinfrastruktur, wichtige Kraftwerke und Speichieranlagen vollständig in öffentlicher Hand verbleiben.

Die Verpflichtung zur Mindestbeteiligung könnte nach Ablauf der festen Vertragsdauer von acht Jahren theoretisch abgeändert oder aufgehoben werden. Dazu bräuchte es eine Mehr-

heit der Aktienanteile (Quorum von über 50 Prozent) und die Zustimmung von fünf Vertragsparteien. Dass diese Bedingungen erfüllt werden, scheint aufgrund der in den Eignerkantonen geführten Diskussionen und erfolgten Gesetzesanpassungen in den Kantonen Zürich und Schaffhausen aus heutiger Sicht unrealistisch.

In den kantonsrätlichen Beratungen wurden der Aktionärsbindungsvertrag und die Eignerstrategie zwar kritisch beleuchtet, waren letzten Endes aber unumstritten. Die Notwendigkeit, den veralteten NOK-Gründungsvertrag durch ein zeitgemässes Vertragswerk abzulösen, welches die Zukunftsfähigkeit der Axpo und damit die Stromversorgung der gesamten Schweiz nachhaltig sichert, war letztlich unbestritten.

Der Einsatz des zuständigen Regierungsrats, die Anliegen aus dem Kantonsrat im strategischen Gremium der Axpo-Eigentümer einzubringen, wurde gewürdigt, es wurde aber auch zur Kenntnis genommen, dass nur geringfügige Anpassungen an der Eignerstrategie vorgenommen wurden. Umso wichtiger erschien es dem Kantonsrat, dass gleichzeitig mit dem Antrag auf Genehmigung des neuen Vertragswerks die Mitsprache des Kantonsrats gesetzlich gestärkt werden konnte. Diese wurde wie erwähnt mit einer Revision des Elektrizitätsgesetzes sichergestellt. Wichtig war dabei auch das Signal aus dem Kanton Zürich, der als Grossaktionär (Anteil 36.7 Prozent) einer inhaltlich vergleichbaren Revision des kantonalen Energiegesetzes zustimmte. Mit der Stärkung der Mitsprache sei die

Voraussetzung geschaffen worden, um der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags zuzustimmen, so die einhellige Meinung im Kantonsrat.

Der Kantonsrat hat den Axpo-Aktionärsbindungsvertrag und die Eignerstrategie schliesslich mit 52 zu 1 Stimmen genehmigt. Gegen diesen Genehmigungsbeschluss des Kantonsrats wurde das Referendum ergriffen.

Der Regierungsrat und der Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, dem Axpo-Aktionärsbindungsvertrag und der Eignerstrategie zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:  
*Erich Schudel*

Der Sekretär:  
*Luzian Kohlberg*

# Argumente des Referendumskomitees

Geschätzte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Schaffhausen

Wir haben das Referendum gegen den neuen Aktionärsbindungsvertrag ergriffen, weil wir verhindern wollen, dass die Stromversorgung privatisiert wird. Dabei zählen wir auf Ihre Mithilfe.

Die Axpo, das größte Energieunternehmen der Schweiz, gehört heute vollständig den Nordostschweizer Kantonen. Der historische NOK-Gründungsvertrag verhindert bis heute den Aktienverkauf an Dritte und schützt so unser Volksvermögen. Der neue Vertrag aber will den Verkauf von bis zu 49% der Aktien ermöglichen. Ausserdem können mit Zustimmung von fünf Vertragsparteien und einer Mehrheit der Aktienstimmen, auch die restlichen 51% verkauft werden.

Diese vorgeschlagene Änderung ist nicht im öffentlichen Interesse. Ein Verkauf an Dritte lenkt Gewinne in private Taschen und schwächt die demokratische Kontrolle über unsere Energieversorgung. Darüber hinaus birgt er ganz generell Risiken.

Um die Sicherheit der Stromversorgung weiterhin gewährleisten zu können und um die Strompreise über lan-

ge Frist tief zu halten, ist es essentiell, dass die Axpo vollständig in öffentlicher Hand bleibt.

Unbestritten ist, dass der veraltete NOK-Gründungsvertrag abgelöst werden muss. Aber die erwähnten Punkte machen den zur Abstimmung gelangenden Entwurf absolut untauglich: Er atmet den Privatisierungsgeist der 1990er Jahre und bietet keinen adäquaten Schutz gegen ausländische Übernahmen.

Ein «NEIN» zum neuen Vertrag verhindert die zukünftige Privatisierung der Axpo und ermöglicht eine Revision, welche die demokratische Kontrolle über das öffentliche Eigentum stärkt. Geschätzte Schaffhauserinnen und Schaffhauser, in Ihren Händen liegt die Verantwortung für das ganze Axpo-Versorgungsgebiet! Die Ostschweiz blickt auf Sie und zählt auf Ihre Stimme gegen die Pläne zur Privatisierung kritischer Infrastruktur.

Bitte stimmen Sie NEIN, um die Axpo vollständig in öffentlicher Hand zu halten und unser Volksvermögen zu schützen.

Komitee  
[www.PrivatisierungStoppen.ch](http://www.PrivatisierungStoppen.ch)

## **Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags**

vom 22. Januar 2024

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen,*

gestützt auf 53 Abs. 4 der Kantonsverfassung in Verbindung mit Art. 14 Elektrizitätsgesetz sowie dem Beschluss des damaligen Grossen Rates betreffend die Genehmigung des Vertrages über die Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG und des Vertrages über den Ankauf der Kraftwerke Beznau-Löntsch vom 3. Juni 1914,

*beschliesst:*

### **I.**

<sup>1</sup> Der NOK-Gründungsvertrag von 1914 wird gekündigt.

<sup>2</sup> Der Aktionärsbindungsvertrag und die Eignerstrategie werden genehmigt.

### **II.**

<sup>1</sup> Ziff. I Abs. 2 dieses Beschlusses untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 22. Januar 2024

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

*Erich Schudel*

Der Sekretär:

*Luzian Kohlberg*

## Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat (Temporäre Stellvertretung)

Aufgrund eines überwiesenen Postulates betreffend die «Stärkung des Milizparlaments» erarbeitete eine Spezialkommission des Kantonsrates eine Vorlage mit verschiedenen Massnahmen. Diese hatten das Ziel, die Stellung des Kantonsrates als oberste Gewalt im Kanton, als gesetzgebende Behörde sowie als Oberaufsichtsbehörde über die staatlichen Organe zu stärken und die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates als Milizparlament längerfristig zu erhalten und zu verbessern.

Das Massnahmenpaket enthielt unter anderem Massnahmen im Bereich der Parlamentsorganisation und des Parlamentsbetriebes, eine Neuregelung der Entschädigung für die Parlamentsarbeit, die Erhöhung der Mitglieder des Kantonsrates sowie Massnahmen zur Stärkung der Oberaufsicht. Im Zuge der Beratungen wurde auch eine Stellvertretungsregelung der Ratsmitglieder überprüft.

Die Geschäftsordnung des Kantonsrates sieht aktuell lediglich eine Stellvertretungsmöglichkeit in Spezialkommissionen für einzelne Kommissionssitzungen vor. Diese Möglichkeit wurde auch auf die ständigen Kommissionen (wie z.B. der Geschäftsprüfungskommission) ausgeweitet. Eine

Stellvertretungslösung im Sinne eines (temporären) Ersatzes eines Kantonsratsmitgliedes besteht zur Zeit nicht.

Der Kantonsrat ist ein Milizparlament. Die meisten Mitglieder gehen neben ihrer Ratstätigkeit einem Beruf oder einer Aus- oder Weiterbildung nach, viele haben Familie oder sind sonst in der Zivilgesellschaft stark engagiert. Die Koordination von Beruf, Aus- und Weiterbildung, Familie, weiteren Engagements und der gewissenhaften Ausführung des Parlamentsmandates wird immer anspruchsvoller. Hier kann eine integrale Stellvertretungsregelung einen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des Milizparlamentes leisten.

Insbesondere für den Fall einer längeren Abwesenheit eines Kantonsratsmitgliedes (z.B. infolge Krankheit, Mutterschaft, Auslandsaufenthalt usw.) kann sich ein amtierendes Ratsmitglied gemäss dem neuen Art. 3a Kantonsratsgesetz vorübergehend durch eine temporäre Stellvertretung im Rat vertreten lassen. Die temporäre Stellvertretung ist dem Rat anzuzeigen und soll zeitlich auf wenigstens drei und höchstens neun Monate begrenzt werden. Sie darf pro Amtsperiode und gewählte Person höchstens zweimal beansprucht werden. Die Stellvertre-

tung erfolgt durch Nachrücken nach den Regeln der Proporzwahlverordnung. Die Stellvertretung hat weiter dieselben Rechte und Pflichten wie ein ordentliches Mitglied des Kantonsrates mit Ausnahme der Wählbarkeit in das Ratsbüro, in eine Aufsichtskommission oder als Kommissionspräsident oder Kommissionspräsidentin.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, mit 32 : 23 Stimmen die Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat (Temporäre Stellvertretung) zur Annahme.

## 1. Ausgangslage

Im Dezember 2020 erklärte der Kantonsrat ein Postulat des Büros des Kantonsrats mit dem Titel «Stärkung des Milizparlaments» erheblich. Der damit verbundene Prüfungsauftrag sah vor, Massnahmen zur Stärkung des Kantonsrates in seiner Stellung als gesetzgebende Behörde und als Oberaufsichtsbehörde über die staatlichen Behörden zu prüfen und entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Eine Spezialkommission des Kantonsrates erarbeitete in der Folge verschiedene Massnahmen mit dem Ziel, das Mandat als Mitglied des Kantonsrates zu attraktivieren. Zudem sollten die Stellung und die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates als Milizparlament längerfristig gestärkt und erhalten werden.

Das Massnahmenpaket enthielt unter anderem eine Revision der Geschäftsordnung mit Massnahmen im Bereich der Parlamentsorganisation, des Parlamentsbetriebes und der finanziellen Entschädigung der Parlamentsarbeit. Diese Massnahmen wurden vom Kantonsrat in eigener Kompetenz weitgehend beschlossen. Zudem sah eine Revision des Kantonsratsgesetzes Massnahmen zur Stärkung der Oberaufsicht vor. Diesen Massnahmen

stimmte der Kantonsrat ebenfalls zu; ein Referendum wurde nicht ergriffen. Weiter wurde eine Revision der Kantonsverfassung mit einer Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Kantonsrats vorgeschlagen. Diese Massnahme wurde vom Kantonsrat indessen abgelehnt.

Im Zuge der Beratungen wurde auch die Stellvertretungsregelung der Ratsmitglieder überprüft. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates sah lediglich vor, dass Mitglieder der vorberatenden Spezialkommissionen für einzelne Kommissionssitzungen durch ein anderes Ratsmitglied ersetzt werden können. Diese Regelung wurde durch die Revision der Geschäftsordnung auf die Ständigen Kommissionen (wie z.B. die Geschäftsprüfungskommission, die Gesundheitskommission oder die Justizkommission) ausgeweitet. Auch hier kann sich in Zukunft ein Ratsmitglied durch ein anderes Ratsmitglied für eine einzelne Kommissionssitzung ersetzen lassen.

Kann indessen ein Kantonsratsmitglied während längerer Zeit am Ratsbetrieb nicht teilnehmen - mithin weder an den Kantonsratssitzungen noch an den Kommissionssitzungen - bleibt der Sitz bis zur Rückkehr des entsprechenden Ratsmitgliedes unbesetzt.



Vor diesem Hintergrund wurde die Einführung einer integralen Stellvertretungsregelung bei längerer Abwesenheit eines Kantonsratsmitgliedes nach langer, intensiver und kontroverser Beratung in die Revision aufgenommen und verabschiedet. Die entsprechende Ergänzung des Gesetzes über den Kantonsrat (neuer Art. 3a) sieht die Einführung einer Stellvertretungslösung für die Mitglieder des Kantonsrates vor.

Der Kantonsrat stimmte an seiner Sitzung vom 4. März 2024 der Revision des Gesetzes über den Kantonsrat mit 32 : 23 Stimmen zu. Da die Vierfünftelmehrheit nicht erreicht wurde, ist über die Gesetzesrevision eine Volksabstimmung durchzuführen.

## **2. Die Stellvertretungsregelung im Einzelnen**

Der Kantonsrat ist ein Milizparlament. Die meisten Mitglieder gehen neben ihrer Ratstätigkeit einem Beruf oder einer Aus- oder Weiterbildung nach, viele haben Familie oder sind sonst in der Zivilgesellschaft stark engagiert. Die Koordination von Beruf, Aus- und Weiterbildung, Familie, weiteren Engagements und der gewissenhaften Ausführung des Parlamentsmandates

wird immer anspruchsvoller. Hier kann eine integrale Stellvertretungsregelung einen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des Milizparlamentes leisten.

Mit der vorgeschlagenen Stellvertretungslösung kann sich ein amtierendes Ratsmitglied gemäss Art. 3a Abs. 1 vorübergehend durch eine temporäre Stellvertretung vertreten lassen. Dies wird insbesondere im Fall einer längeren Abwesenheit eines Ratsmitgliedes (z.B. infolge Krankheit, Mutterschaft, Auslandsaufenthalt usw.) der Fall sein. Die Inanspruchnahme der temporären Stellvertretungsregelung ist dem Ratsbüro mindestens einen Monat vor der ersten Sitzungsteilnahme der Stellvertretung mitzuteilen. Die Mitteilung muss den Zeitraum der Stellvertretung und eine kurze Begründung enthalten. Die temporäre Stellvertretung soll gemäss Art. 3a Abs. 2 wenigstens drei und höchstens neun Monate dauern. Eine temporäre Stellvertretung kann pro Amtsdauer und gewählte Person gemäss Art. 3 a Abs. 3 höchstens zweimal beansprucht werden, was eine Überbeanspruchung der Regelung verhindern soll. Die Stellvertretung erfolgt gemäss Abs. 4 durch ein Nachrücken auf bestimmte Zeit sinngemäss nach den Regeln gemäss § 47 der Propor-

zwahlverordnung (Nachrücken der ersten nichtgewählten Person auf der gleichen Wahlliste). Die Ersatzperson kann die Stellvertretung wahrnehmen, muss dies aber nicht.

Gemäss Abs. 6 besitzt die temporäre Stellvertretung dieselben Rechte und Pflichten wie ein ordentliches Mitglied des Kantonsrates mit Ausnahme der Wählbarkeit in das Ratsbüro, in eine Aufsichtskommission oder als Kommissionspräsident oder Kommissionspräsidentin einer Kommission.

Stellvertretungsregelungen sind auch in anderen Kantonen bekannt. Der Kanton Aargau hat eine vergleichbare Vertretungsmöglichkeit im Geschäftsverkehrsgesetz verankert. Im Kanton Graubünden finden sich vergleichbare Grundlagen wiederum im Grossratswahlgesetz. In verschiedenen weiteren Kantonen wird über die Schaffung einer Stellvertretungsregelung zudem aktuell beraten.

Die Einführung einer integralen Stellvertretungsregelung wurde im Kantonsrat kontrovers diskutiert. Schliesslich wurde der nun vorliegenden Regelung mit 32 zu 23 Stimmen zugestimmt.

## Mehrheitsmeinung

Eine Mehrheit des Kantonsrates befürwortet die Schaffung einer integralen temporären Stellvertreterlösung. Durch die Möglichkeit können etwaige Absenzen vom Parlamentsbetrieb wie beispielsweise durch Krankheit, Mutterschaft, Auslandsaufenthalte, Weiterbildungen oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufgefangen werden, ohne dass ein Ratsmitglied von seinem Amt zurücktreten muss. Vergleichbare Regelungen sind auch in anderen Kantonen bekannt und können dazu beitragen, die allgemein angestrebte Stärkung des Milizparlaments voranzutreiben und sich den wandelnden Bedürfnissen unsere Gesellschaft anzupassen. Mit der Anpassung des Gesetzes über den Kantonsrat soll die Grundidee des Milizparlaments, respektive die aktive Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern, welche beruflich, ausbildungsmässig oder familiär voll im Leben stehen, weiter gestärkt werden. Dass Ratsmitglieder aufgrund temporärer beruflicher Verpflichtungen, Familienplanung oder Krankheit aus dem Rat zurücktreten müssen, sende zudem ein falsches Signal, um Interessierte für das Amt des Kantonsrats, respektive für das Milizsystem gewinnen zu können.

## Minderheitsmeinung

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderungen des Gesetzes über den Kantonsrat respektive die Einführung einer temporären Stellvertretermöglichkeit ab. Die Übernahme eines Mandates als Kantonsrätin oder Kantonsrat sei eine verantwortungsvolle Aufgabe und setze eine gewisse Ernsthaftigkeit und Verbindlichkeit voraus. Zudem fehlt Stellvertretungen unter Umständen das Grundlagenwissen des Ratsbetriebs. Die Wahlannahme verpflichte für ein vierjähriges Mandat. Bei Verhinderung der Mandatsausübung aufgrund Abwesenheit oder Krankheit sei aus dem Rat zurückzutreten. Zudem könne die Möglichkeit der temporären Stellvertretung, zu einer Zunahme der Fluktuation innerhalb der Ratsmitglieder führen, was einen höheren Koordinations- und Organisationsaufwand zu Folge haben kann.

### **Kantonsrat empfiehlt Zustimmung**

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat (Temporäre Stellvertretung) am 4. März 2024 mit 32 Ja- zu 23 Nein-Stimmen zugestimmt.

Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Änderung des Gesetzes über den Kantonsrat zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:  
*Erich Schudel*

Der Sekretär:  
*Luzian Kohlberg*

## Gesetz über den Kantonsrat (Temporäre Stellvertretung)

Änderung vom 4. März 2024

---

### I.

Das Gesetz über den Kantonsrat Schaffhausen vom 20. Mai 1996 wird wie folgt geändert:

#### Art. 3a

- <sup>1</sup> Ein amtierendes Ratsmitglied kann sich vorübergehend durch eine temporäre Stellvertretung vertreten lassen. Die Mitteilung über die Inanspruchnahme der temporären Stellvertretung ist dem Ratsbüro einzureichen. Sie muss mindestens einen Monat vor der ersten Sitzungsteilnahme der Stellvertretung erfolgen, den Zeitraum der Stellvertretung und eine kurze Begründung enthalten. Temporäre  
Stellvertretung
- <sup>2</sup> Die temporäre Stellvertretung dauert wenigstens drei und höchstens neun Monate.
- <sup>3</sup> Eine temporäre Stellvertretung kann pro Legislatur und gewählte Person höchstens zweimal beansprucht werden.
- <sup>4</sup> Die Stellvertretung erfolgt durch ein Nachrücken auf bestimmte Zeit sinngemäss nach den Regeln gemäss § 47 der Proporzwahlverordnung. Bei jeder Stellvertretung wird bei der ersten Ersatzperson begonnen. § 48 Proporzwahlverordnung findet keine Anwendung.
- <sup>5</sup> Für das Mitglied des Wahlkreises Buchberg- Rüdlingen wird die Stellvertretung gemäss § 48 Abs. 1 Proporzwahlverordnung bestimmt.
- <sup>6</sup> Die temporäre Stellvertretung besitzt dieselben Rechte und Pflichten wie die ordentlichen Mitglieder des Kantonsrates mit Ausnahme der Wählbarkeit in das Ratsbüro, in eine Aufsichtskommission oder als Kommissionspräsident oder Kommissionspräsidentin.

**II.**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

<sup>3</sup> Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 4. März 2024

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
*Erich Schudel*

Der Sekretär:  
*Luzian Kohlberg*

PP  
POSTAUFGABE

Retouren bitte an  
die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde