

Beschluss vom 2. Dezember 2025

**Kleine Anfrage 2025/31  
von Maurus Pfalzgraf betreffend «Axpo-Vertrag: Vertretung der Schaffhauser Interessen  
und Verhandlungspositionen»**

In einer Kleinen Anfrage vom 8. September 2025 stellt Kantonsrat Maurus Pfalzgraf verschiedene Fragen zum Axpo-Vertrag.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Schaffhauser Stimmberechtigten haben im vergangenen Jahr den Vorschlag für einen neuen Aktionärsbindungsvertrag für die Axpo abgelehnt. Damit wird - vorerst - der NOK-Gründungsvertrag von 1914 nicht aufgehoben. Hauptkritikpunkt der Gegnerschaft des Aktionärsbindungsvertrags war die Ermöglichung der Veräusserung von Aktien der Axpo an Private. Die Stimmberechtigten haben den Privatisierungsvorbereitungen eine Absage erteilt. Es ist klar, dass nach der Ablehnung des Aktionärsbindungsvertrags die Ausarbeitung eines neuen Nachfolgevertrags für den veralteten Gründungsvertrag ansteht.

Der Schaffhauser Vertreter im Axpo-Verwaltungsrat, Stephan Kuhn, hat vor der Abstimmung über die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags im Interview in den Schaffhauser Nachrichten (SN) die potenzielle Beteiligung privater Investoren an der Axpo verteidigt (siehe Interview in SN vom 18. Juli 2024). Nach der Ablehnung des Axpo-Vertrages durch die Schaffhauser Stimmberechtigten aufgrund der Ermöglichung einer (Teil-)Privatisierung der Axpo gab Stephan Kuhn im Interview in den SN vom 20. August 2024 zu bedenken, dass in einem neuen Aktionärsbindungsvertrag nach wie vor eine Lösung mit neuen Beteiligten gesucht werden müsse, wenn im Falle möglicher künftiger Marktverwerfungen die Kantone kurzfristig kein Kapital zur Verfügung stellen können.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die spezifischen Fragen wie folgt beantworten:

1. *Was für ein Gremium hat den abgelehnten Vertragsentwurf ausgearbeitet und jeweils die vom Kantonsrat Zürich oder Schaffhausen beantragten Änderungen verworfen?*

Das Vertragswerk wurde in einem 2016 gestarteten gemeinsamen Projekt der Eigentümerkantone durch Regierungsvertretende der Eigentümerkantone sowie Vertretende der beteiligten Kantonswerke erarbeitet. Die Projektorganisation bestand aus einem politischen Gremium für die Entscheide und einer fachtechnischen Arbeitsgruppe für die Erarbeitung der Grundlagen.

Für Schaffhausen war im politischen Gremium Regierungsrat Martin Kessler vertreten, in der fachtechnischen Arbeitsgruppe der Leiter Energiefachstelle. Die Projektorganisation des damaligen Projekts wurde im erläuternden Bericht vom 28. März 2019 im Detail dargelegt.

Die vom Kantonsrat im Rahmen der parlamentarischen Beratung beschlossenen Planungserklärungen wurden von Regierungsrat Martin Kessler im politischen Gremium eingebracht und diskutiert; sie fanden jedoch keine Mehrheit.

*2. Welche Instanzen haben in den verschiedenen Kantonen Zustimmung zum abgelehnten Axpo-Vertrag beschlossen?*

Sämtliche Regierungsräte der Aktionärskantone, alle Parlamente der Aktionärskantone sowie alle Verwaltungsräte der Aktionärskantonswerke haben die damalige Vorlage und damit den damaligen Aktionärsbindungsvertrag gutgeheissen. Einzig die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen haben die Vorlage im Rahmen einer Referendumsabstimmung mit 53.4 % abgelehnt.

*3. Wird der neue Entwurf für einen Aktionärsbindungsvertrag unter den beteiligten Kantonen mit demokratisch legitimierten Verhandlungspositionen erarbeitet, ausgehandelt und abgeschlossen ohne aktive Mitarbeit der Axpo selbst?*

Die Erarbeitung erfolgt durch die Vertreter der Regierungen der beteiligten Kantone und der Verwaltungsräte der Kantonswerke als Vertreter der Eigentümer. Den Regierungen und den Verwaltungsräten der Kantonswerke obliegt die Wahrnehmung der Aktionärsrechte und damit auch die Verhandlung über den neuen, aufgrund der Ablehnung in Schaffhausen angepassten Aktionärsbindungsvertrag. Dieser wird im Rahmen des ordentlichen Prozesses den Parlamenten in den Kantonen wiederum zur Genehmigung vorgelegt.

Der Verwaltungsratspräsident der Axpo begleitet den Prozess als Beisitzer ohne Stimmrecht. Der Prozess wird begleitet durch eine fachtechnische Arbeitsgruppe unter der Leitung von spezialisierten externen Fachpersonen. Fachpersonen von Axpo wirken bei Bedarf in der Arbeitsgruppe mit, die Entscheidungshoheit bleibt aber bei den Eigentümern.

*4. Welche Änderungen am Vertragsentwurf neben einem vertraglich festgeschriebenen Verzicht von Aktienverkäufen an resp. Beteiligungen von gewinnorientierten Dritten an der Axpo oder ihren Werken bringt der Kanton Schaffhausen in die Debatte um die Ablösung des NOK-Gründungsvertrages ein?*

Der Regierungsrat hält sich an die Vorgaben des revidierten Elektrizitätsgesetzes (Art. 14). Er nimmt die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär der Axpo Holding AG wahr und setzt

sich unter anderem dafür ein, dass die Netzinfrastruktur und die Versorgung wichtiger Kraftwerke und Speicheranlagen in der Schweiz in öffentlicher Hand verbleiben. Gleichzeitig dürfen finanzielle Risiken von Axpo die Versorgung im Inland nicht gefährden. Wie bereits im November 2024 kommuniziert (vgl. gemeinsame Medienmitteilung aller Eigentümer), ist auch der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen überzeugt, dass eine Weiterentwicklung des Aktionariats notwendig ist und bleibt. Einerseits soll damit der hohe Investitionsbedarf in die Transformation und Sicherung des Schweizer Energiesystems unterstützt werden. Andererseits müssen die Eigentümer der Axpo in einer nächsten Krise in der Lage sein, bei Bedarf die Eigenkapitalisierung zu stärken. Aber die Kontrolle und Beherrschung durch die öffentliche Hand soll gemäss dem Willen der bestehenden kantonalen Gesetzgebung konsequent und nachhaltig abgesichert und damit eine Öffnung im Unterschied zur vormaligen Vorlage strikt begrenzt werden. Gemäss den von den Eigentümern einstimmig verabschiedeten, vom Regierungsrat des Kantons Schaffhausen unterstützten und kommunizierten Zielsetzungen steht nur eine Erweiterung des Aktionariats mit schweizerischen institutionellen Anlegern (z.B. Pensionskassen) kombiniert mit einem klar begrenzten Minderheitsanteil zur Diskussion. Dementsprechend setzt sich der Regierungsrat ein für

- eine wirksame und nachhaltige Absicherung der Kontrolle der schweizerischen öffentlichen Hand durch einen langfristigen Aktionärsbindungsvertrag;
- eine Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit in künftigen Krisen;
- die Investitionsfähigkeit von Axpo und die entsprechende Priorisierung der Versorgung in der Schweiz und
- letztlich für eine nachhaltige Entwicklung des Unternehmens (und damit des Volksvermögens).

5. *Wie ist insbesondere die Position zu den folgenden Themen:*

- a. *Investitionen in erneuerbare Energien im Inland oder Dividenden Maximierung*
- b. *Auftrennung Inland- und Auslandsgeschäft*
- c. *Beschränkung des internationalen Handelsgeschäfts*
- d. *Möglichst weitgehende Transparenz*
- e. *Verzicht auf politische Einflussnahme?*

Der Regierungsrat hält sich an die Vorgaben des geltenden Elektrizitätsgesetzes (siehe Antwort auf Frage 4) sowie an die bestehende Eignerstrategie:

- a. Die Axpo leistet als grösste Stromproduzentin der Schweiz einen substanziellen Beitrag zur Versorgungssicherheit und investiert gezielt in die Energiezukunft. Dafür hält sie ihre Netzinfrastruktur und die für die Versorgung wichtigen Kraftwerke und Speicheranlagen und investiert zum Erhalten ihrer führenden Position als Schweizer Grossproduzentin, insbesondere in die Wasserkraft, in die Windkraft und in den sicheren Betrieb der bestehen-

den Kernkraftwerke. Allein die Projektpipeline im Inland beläuft sich auf rund 2 Mrd. Franken. Die Axpo soll diese für die Schweiz wichtigen Investitionen langfristig sicherstellen und gleichzeitig ihren Aktionären aus ihren Erträgen am Markt eine marktübliche Dividende ermöglichen.

- b. Das integrierte Geschäftsmodell der Axpo umfasst in erster Linie die Produktion und den Handel von Strom. Beides ist untrennbar verbunden und setzt mit einer starken Schweizer Produktionsbasis den Zugang zum europäischen Strommarkt voraus. Eine Aufteilung von Axpo in «Inland» und «Ausland» ist daher weder sinnvoll noch möglich.
  - c. Das internationale Handelsgeschäft ist für die Vermarktung des Stroms aus Grosskraftwerken zwingend, da der Schweizer Strommarkt eng im europäischen Stromsystem eingebunden ist. Investitionen der Axpo in europäischen Ländern sind für die Versorgungssicherheit von Europa und damit auch der Schweiz wichtig.
  - d. Die Axpo Holding AG ist als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert und der Kanton Schaffhausen ist mit einem Anteil von 7.875 % Minderheitsaktionär. Die Axpo untersteht aufgrund ihrer an der SIX Swiss Exchange kotierten Anleiheobligationen im Kontext der kapitalmarktrechtlichen Gleichbehandlungspflicht (Art. 1 Abs. 2 Finanzmarktinfrastrukturgesetz) und des Verbots von Insiderhandel und Marktmanipulation einer strikten Vertraulichkeit von potenziell kursrelevanten Unternehmensinformationen und der damit verbundenen Vorgaben zur Ad-hoc-Publizität. Die Aktionäre werden gleichbehandelt und gemäss den Vorgaben des Obligationenrechts regelmässig und transparent über die Einhaltung der Vorgaben der von den Aktionären vorgegebenen Eignerstrategie, über die vom Verwaltungsrat verantwortete Unternehmensstrategie und über den Geschäftsverlauf informiert.
  - e. Mit dem neuen ABV sollen einerseits die Kontrolle und Beherrschung durch die öffentliche Hand nachhaltig abgesichert und andererseits die finanzielle Handlungsfähigkeit der Axpo – auch in allfälligen künftigen Krisen – erhöht werden. Die Kantone als Aktionäre nehmen über ihre Rolle als Aktionäre und damit insbesondere über die Vorgaben der Eignerstrategie Einfluss auf die Axpo. Darüber hinaus nehmen die Eigner im Rahmen der Stimmrechtsausübung an der Generalversammlung sowie durch den institutionalisierten, regelmässigen Austausch mit den übrigen Aktionären, dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung von Axpo Einfluss. Bewusst keinen direkten Einfluss soll die Politik auf die Unternehmenssteuerung und -führung nehmen. Vor diesem Hintergrund haben die Eigentümer bereits Ende 2016/Anfang 2017 entschieden, den Verwaltungsrat zu verkleinern, fachlich zu stärken und gezielt zu entpolitisieren (siehe zur Rolle des Verwaltungsrates auch Antwort auf Fragen Nr. 10 und 11). Nach wie vor haben aber mit Jakob Stark, Ständerat Thurgau, Martin Bäumle, Nationalrat Zürich und Martin Keller, ehemaliger Kantonsrat Aargau, drei von neun Verwaltungsräten einen politischen Hintergrund und einen starken Bezug zur kantonalen und nationalen Politik.
6. *Hat der Schaffhauser Vertreter im Verwaltungsrat der Axpo entsprechende Positionen eingebracht und dem Regierungsrat Rechenschaft darüber abgelegt?*

Der vom Kanton Schaffhausen nominierte Vertreter im Verwaltungsrat der Axpo war nicht involviert in die Erarbeitung des alten Vertragswerks (ABV und Eignerstrategie) und ist auch nicht involviert in die Erarbeitung des neuen Entwurfs (siehe Antwort auf Frage 3).

7. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass nur eine Lösung, welche verbindlich die Vorgaben der verschiedenen kantonalen Gesetze an den Beteiligungen an der Axpo umsetzt, für die Ablösung des NOK-Gründungsvertrages in Frage kommt?*

Die kantonalen gesetzlichen Vorgaben und der neue Aktionärsbindungsvertrag sowie die Eignerstrategie müssen aufeinander abgestimmt sein. Der neue Aktionärsbindungsvertrag wird daher die sehr vergleichbaren Vorgaben aller Kantone einhalten.

8. *Wird vom Regierungsrat durchgesetzt, dass den Vorgaben im Elektrizitätsgesetz bei einer Ablösung des NOK-Gründungsvertrages entsprochen werden muss, indem diese Vorgaben verbindlich im neuen Vertragswerk abgebildet werden?*

Bei der Erarbeitung des neuen ABV werden die bestehenden kantonalen Gesetze miteinbezogen.

9. *Wie wird der in der Schaffhauser Abstimmung vorgebrachten Kritik Rechnung getragen?*

Die Kritik an der alten Vorlage wird im Prozess der Erarbeitung der neuen Vorlage umfassend berücksichtigt. Es ist das erklärte Ziel der Eigentümer, bei der Erarbeitung des zukünftigen ABV sowohl die politischen Interessen der Eigentümer als auch die Möglichkeit zur finanziellen Stärkung der Axpo zu berücksichtigen. Nur so können rechtliche Rahmenbedingungen erarbeitet werden, die eine zukunftssträchtige Weiterentwicklung der Axpo ermöglichen. Konkret soll die Kontrolle und Beherrschung der Axpo durch die öffentliche Hand mit dem neuen ABV langfristig und rechtssicher abgesichert werden. Daher ist – wie bereits im November 2024 kommuniziert – nur noch eine Erweiterung des Aktionariats mit schweizerischen institutionellen Anlegern (z.B. Pensionskassen) zur Stärkung der Kapitalbasis und kombiniert mit einem klar begrenzten Minderheitsanteil vorgesehen. Es geht darum, die Axpo bei Bedarf mit neuem Kapital zu versorgen. Es geht weder um den Verkauf von Aktien noch um eine Privatisierung.

10. *Ist Stephan Kuhn, der ganz offensichtlich nach wie vor eine andere Haltung vertritt als die Mehrheit der Schaffhauser Stimmbevölkerung (nämlich, dass auch im neuen Vertrag die Privatisierung möglich sein soll), weiterhin die richtige Person, die Interessen des Kantons Schaffhausen im Axpo-Verwaltungsrat zu vertreten?*

*und*

11. *In welcher Form, und mit welchen inhaltlichen Positionen, instruiert der Regierungsrat den Schaffhauser Vertreter im Axpo-Verwaltungsrat?*

Vorab ist klarzustellen, dass die Interviews mit Stephan Kuhn vom 18. Juli 2024 bzw. vom 20. August 2024 (und nicht 2025) stammen. Relevant für die neue Vorlage ist einzig und allein die Kommunikation der Eigentümer vom 22. November 2024 (vgl. gemeinsame Medienmitteilung aller Eigentümer).

Darüber hinaus untersteht der Verwaltungsrat den Bestimmungen des Obligationenrechts (u. a. Art. 716 ff. OR) und ist der Unternehmung verpflichtet. Mitglieder des Verwaltungsrats haben eine Sorgfalts- und Treuepflicht und handeln im Interesse der Unternehmung als Ganzes; politische Positionierungen sind nicht Gegenstand des Mandats. Auch ein von einem Aktionär – wie dem Kanton Schaffhausen – vorgeschlagenes und letztlich von der Generalversammlung gewähltes Mitglied nimmt seine Aufgabe als Mitglied eines Organs der Gesellschaft wahr und ist in seinen Entscheidungen nicht weisungsgebunden. Die Interessenwahrung erfolgt über eine sachgerechte, gesetzeskonforme Tätigkeit im Verwaltungsrat, nicht über die Vertretung politischer Haltungen. Der Kanton Schaffhausen bringt seine Eigentümerinteressen auf der Aktionärssebene ein – hauptsächlich durch die Eignerstrategie, die Stimmrechtsausübung an der Generalversammlung sowie durch den institutionalisierten, regelmässigen Austausch mit den übrigen Aktionären, dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung von Axpo.

*12. Der Schaffhauser Vertreter vertritt auch noch 3 weitere Kantone. Wie wird damit umgegangen, wenn die drei Kantone unterschiedliche Haltungen haben?*

Die übergeordneten Interessen der Eigner werden nicht durch die Mitglieder des Verwaltungsrates, sondern durch die Eigner selbst im Rahmen der Ausübung ihrer Stimmrechte an der Generalversammlung sowie der Mitarbeit in strategischen Projekten – wie der Erarbeitung eines neuen Entwurfs zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags – wahrgenommen (siehe Antwort auf Frage 11). Im Übrigen sind es neben Schaffhausen nicht drei, sondern zwei weitere Aktionärskantone (Glarus und Zug), welche sich das Recht teilen, einen Vertreter im Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu nominieren.

Schaffhausen, 2. Dezember 2025

DER STAATSSCHREIBER



Dr. Stefan Bilger