

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zu den Postulaten 2022/15, 2022/16, 2022/17 und 2025/1
betreffend die Axpo

26-06

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen gestützt auf § 72 Abs. 2 i.V.m § 70 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999 (SHR 171.110) Bericht zu den folgenden Postulaten:

- Postulat 2022/15 von Alt-Kantonsrat Urs Capaul betreffend «Axpo und EKS: Versorgung durch erneuerbare Produktion der Axpo»;
- Postulat 2022/16 von Kantonsrat Markus Müller betreffend «Axpo: Versorgung der Eigerkantone stärker gewichten»;
- Postulat 2022/17 von Alt-Kantonsrat Kurt Zubler betreffend «Strategische Kontrolle über die Axpo stärken»;
- Postulat 2025/1 von Kantonsrat Markus Müller und Kantonsrätin Irene Gruhler Heinzer betreffend «Begrenzung Vergütung der Geschäftsleitung AXPO auf vernünftiges Mass».

Wir beantragen, die Postulate als erledigt abzuschreiben und schicken diesem Antrag folgende Erläuterungen voraus.

I. Postulat 2022/15 «Axpo und EKS: Versorgung durch erneuerbare Produktion der Axpo»

1. Postulatstext

«Der Regierungsrat wird eingeladen aufzuzeigen, wie das EKS zeitnah die inländische und primär erneuerbare, von der Axpo produzierte Elektrizität direkt für die Versorgung der gebundenen Endverbraucher einsetzen kann.»

Das Postulat von Alt-Kantonsrat Urs Capaul vom 26. September 2022 wurde am 7. November 2022 erheblich erklärt (Ratsprotokoll 2022, S. 920).

2. Begründung des Postulanten

Die Motivation des Postulanten ist ähnlich gelagert wie beim nachfolgenden Postulat 2022/16. Die Postulanten nehmen Anstoss am mit der Öffnung des Strommarktes einhergehenden Umstand, dass die Axpo den Grossteil des von ihr produzierten Stroms an der Börse verkauft, während die Stromversorgungsunternehmen der Eigerkantone, darunter auch die Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG (EKS), ihren Strombedarf nicht mehr direkt bei der Axpo decken, sondern über den Strommarkt. Dies führe zur störenden Situation, dass die beiden Energieunternehmen, an denen der Kanton Schaffhausen beteiligt ist (Axpo: 7,875 %; EKS: 85 %), ohne Bezug zueinander agierten. Gleichzeitig habe die Axpo bei ihren Handelsgeschäften an der Börse oftmals die Gestehungskosten für ihre inländische Produktion an erneuerbarer Elektrizität nicht mehr realisieren können. Dieser Umstand trage dazu bei, dass Investitionen in den Ausbau der inländischen Elektrizitätsproduktion aus erneuerbarer Energie vernachlässigt würden. Die Axpo solle daher vermehrt ihre inländische Produktion an vorzugsweise erneuerbarer Elektrizität zu vertraglich festgelegten Bedingungen für den Bedarf des Kantons Schaffhausen zur Verfügung stellen. Neben stabileren Preisen für die gebundenen Endverbraucher und verminderten Risiken für die Axpo infolge ihres Börsenhandels bliebe dank der festen Abnahme des gelieferten Stroms durch die Energieversorgungsunternehmen der Eigerkantone auch mehr Geld für Investitionen in die Produktion erneuerbarer Elektrizität übrig.

3. Prüfung des Anliegens

Vorab ist festzuhalten, dass sich das betreffende Postulat thematisch an den Verwaltungsrat der EKS richtet. Die EKS ist seit dem Jahre 2000 als privatrechtliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR konstituiert, an welcher der Kanton Schaffhausen eine Beteiligung von 85 % hält. Die restlichen 15 % sind im Besitz der EKT Holding AG mit Sitz in Arbon TG. Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat nicht zuständig, für den Verwaltungsrat der EKS Stellung zu nehmen. Da der Postulant sein Anliegen jedoch auf weitgehend dieselben Überlegungen stützt wie in Postulat 2022/16, gilt die Beurteilung jenes Postulats im Wesentlichen auch hier (siehe nachfolgend Ziff. II). Ein vertraglich geregelter Direktverkauf der von der Axpo produzierten erneuerbaren Elektrizität zu Gestehungskosten an die EKS ist mit den relevanten stromversorgungs-, vergabe- und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht vereinbar, weshalb dieses Anliegen auch nicht in die Eignerstrategie (als mögliches «Instrument») einfließen kann. Die EKS ist in der Wahl ihrer Stromlieferanten frei und kann den für die

Grundversorgung benötigten Strom gestützt auf Art. 6 Abs. 5bis des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) vom 23. März 2007 (SR 734.7) ohne Ausschreibung beschaffen, sofern die Beschaffung in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren erfolgt, was beispielsweise bei einer Beschaffung von Strom am Markt oder über den OTC-Handel (Over-the-Counter) der Fall ist. Mit der Strombeschaffung am Markt oder über den OTC-Handel ist sichergestellt, dass der in der Grundversorgung verkaufte Strom zu vorteilhaften Konditionen beschafft wird. Es ist der Axpo unbenommen, bei Anfragen im Markt oder im OTC-Handel mitzuwirken und ihre inländische Produktion an erneuerbarer Elektrizität anzubieten. Sollte es sich dabei um das vorteilhafteste Angebot handeln, wird die EKS ihren Strombedarf bei der Axpo decken. Würde sich die EKS hingegen darauf festlegen, die von ihr nachgefragte erneuerbare Elektrizität über Jahre hinweg ausschliesslich bei der Axpo zu Gestehungskosten einzukaufen, müsste sie den entsprechenden Preis auch dann bezahlen, wenn sie dasselbe Stromprodukt auf dem freien Markt günstiger hätte beschaffen können. Dieses Szenario ist keineswegs zu vernachlässigen, so lag der Marktpreis von 2014 bis 2020 jeweils tiefer als die Gestehungskosten. Zwar wäre die EKS gestützt auf Art. 6 Abs. 5bis StromVG berechtigt, die an die Axpo entrichteten Beschaffungskosten (vorliegend die Gestehungskosten für inländische erneuerbare Elektrizität) in ihre Tarife einzurechnen, womit ihr immerhin kein diesbezüglicher Verlust entstünde, doch wären die von der EKS belieferten grundversorgten Kunden die Leidtragenden, welche diese – im Vergleich zum Markt – überhöhten Kosten tragen müssten. Als privatrechtlich organisiertes und für die Energieversorgung des Kantons Schaffhausen zuständiges (und konzessioniertes) Unternehmen hat die EKS jedoch vielmehr ein Interesse daran, von den jeweils günstigsten Konditionen auf dem freien Markt zu profitieren, was es ihr erlaubt, entsprechende günstige Konditionen auch an ihre gebundenen Endverbraucher weiterzugeben. Der Axpo ihrerseits steht es als Folge der Strommarktliberalisierung frei, wem sie wieviel Strom zu welchen Konditionen verkaufen will. Nur so kann das Unternehmen wie in der Eigentümerstrategie vorgesehen markt- und gewinnorientiert geführt werden. Die Einnahmen bei einem Direktverkauf der im Inland produzierten erneuerbaren Elektrizität zu Gestehungskosten an die EKS würde den Mittelbedarf für Investitionen in den Ausbau der erneuerbaren inländischen Elektrizitätsproduktion ohnehin nur in bescheidenem Masse decken.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es nicht in erster Linie die finanzielle Situation der Axpo ist, die entsprechende Investitionen hemmt, sondern vielmehr die hohe Anzahl an Rechtsmittelverfahren, die von diversen Umweltverbänden gegen den Ausbau der erneuerbaren Elektrizitätsproduktion angestrengt wurden bzw. werden. Ungeachtet dessen, bei welchem Lieferanten die EKS die Elektrizität für die Grundversorgung bezieht, ist gewährleistet, dass

die Endverbraucher mit inländisch erneuerbarer Energie beliefert werden, müssen doch Verteilnetzbetreiber als Standard ein Elektrizitätsprodukt anbieten, das insbesondere auf der Nutzung von inländischer erneuerbarer Energie beruht (Art. 6 Abs. 2bis StromVG).

Vor diesem Hintergrund ist von einer Umsetzung des Anliegens der Postulanten Abstand zu nehmen. Gestützt auf § 71 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen wird beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

II. Postulat 2022/16 «Axpo: Versorgung der Eigner Kantone stärker gewichten»

1. Postulatstext

«Der Regierungsrat wird eingeladen aufzuzeigen, wie er im Rahmen der Axpo Beteiligung des Kantons Schaffhausen zeitnah erwirken kann, dass die inländisch produzierte Elektrizität der Axpo direkt für die Versorgung der gebundenen Endverbraucher der Eigner Kantone zu Gestehungskosten verkauft wird. Dabei sollten die Eigner Kantone (Zürich, Schaffhausen, Zug, Thurgau, Aargau, St. Gallen, Glarus, Appenzell Inner- und Ausserrhoden) insofern bevorzugt werden, dass die Strompreise den effektiven Gestehungskosten angeglichen werden.»

Das Postulat von Kantonsrat Markus Müller vom 26. September 2022 wurde am 19. Dezember 2022 erheblich erklärt (Ratsprotokoll 2022, S. 1175).

2. Begründung des Postulanten

Der Postulant stört sich daran, dass die Axpo einen Grossteil ihrer Stromproduktion am freien Markt verkauft. Sinnvoller wäre es ihm zufolge, wenn sie vermehrt ihren im Inland produzierten Strom zu vertraglich festgelegten Bedingungen direkt an die Eigner Kantone zur Versorgung der gebundenen Endverbraucher liefert. Dabei sollen die Eigner Kantone insofern bevorzugt werden, dass die verrechneten Strompreise den Gestehungskosten entsprechen. Auf diese Weise profitieren nach Ansicht des Postulanten beide Seiten. Die Axpo könne den risikoreichen Handel an der Strombörse reduzieren und gewänne langfristige feste Stromabnehmer zu Gestehungskosten, während die gebundenen Endverbraucher der Eigner Kantone in den Genuss einer stabilen und preiswerten Stromversorgung kämen.

3. Prüfung des Anliegens

Das Anliegen des Postulanten widerspricht der mit dem Erlass des Stromversorgungsgesetzes verfolgten Strategie zur Liberalisierung des Schweizer Strommarkts. Dieses soll die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung und einen gleichzeitig wettbewerbsori-

entierten Elektrizitätsmarkt schaffen. Dazu gehört seit 2009 auch, dass grosse Stromverbraucher (Jahresverbrauch grösser 100'000 Kilowattstunden) ihren Stromlieferanten frei wählen können. Sie kaufen den von ihnen benötigten Strom auf dem freien Markt ein. Zu ihnen gehören neben grossen Privatkunden auch die regionalen und lokalen Stromversorgungsunternehmen, die – wenn sie über keine Eigenproduktion verfügen – zumeist reine Verteilnetzbetreiber sind. Ein Direktverkauf des Stroms an die Stromversorgungsunternehmen in den Eignerkantonen der Axpo auf der Basis fester Verträge ist, auch wenn keine Ausschreibungspflicht besteht, unzulässig, da die Verteilnetzbetreiber bei der Strombeschaffung ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren gewährleisten müssen (Art. 6 Abs. 5bis StromVG). Damit wird sichergestellt, dass der Verteilnetzbetreiber in der Regel mehrere Angebote einholt und mit demjenigen Stromlieferanten einen Strombeschaffungsvertrag abschliesst, der mit dem vorteilhaftesten Angebot aufwartet. Auch die Axpo hat die Möglichkeit, Angebote zu unterbreiten. Eine solche wettbewerbliche Beschaffung ist auch im Interesse der von EKS belieferten grundversorgten Endverbraucher, welche wiederum zu vorteilhaften Preisen mit Strom beliefert werden. Bei einem Direktverkauf zu vertraglich festgelegten Bedingungen hingegen könnten die Stromversorgungsunternehmen der Eignerkantone über Jahre hinweg ihren Strom ausschliesslich bei der Axpo zu einem vordefinierten Preis beziehen und es wäre ihnen verwehrt, von allenfalls günstigeren Konditionen zu profitieren, die sie beim Einkauf auf dem freien Markt vorfinden würden. Dies ist weder im Interesse der Stromversorgungsunternehmen noch der grundversorgten Endverbraucher. Zu beachten ist auch, dass eine solche Abnahmepflicht auch nicht im Interesse der an der Axpo beteiligten Elektrizitätswerke sein kann. So waren die Marktpreise während Jahren (2014 bis 2020) oftmals tiefer als die Gestehungskosten von Wasserkraftanlagen, weshalb es nicht im Interesse der an der Axpo beteiligten Elektrizitätswerke sein konnte, anstelle der dannzumal günstigen Marktenergie zu höheren Preisen von der Axpo Energie zu Gestehungskosten abzunehmen.

Ausfluss der Strommarktliberalisierung ist auch, dass die Axpo als Stromerzeugungsunternehmen keinen rechtlichen Vorgaben zur Veräusserung des von ihr produzierten Stroms unterworfen ist. Es gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit. Sie kann frei entscheiden, wem sie wieviel Strom zu welchen Konditionen verkaufen will. Damit ist sichergestellt, dass das Unternehmen – wie in der Axpo-Eigentümerstrategie vorgesehen – markt- und gewinnorientiert geführt werden kann. Wäre die Axpo verpflichtet, einen Grossteil ihrer Stromproduktion langfristig zu Gestehungskosten an die Stromversorgungsunternehmen der Eignerkantone zu verkaufen, würde ihre unternehmerische Freiheit klar eingeschränkt. Sollte es ihr aus unternehmerischer Sicht jedoch günstig erscheinen, ist es ihr grundsätzlich unbenommen, den Stromversorgungsunternehmen in den Kantonen ihrer Aktionäre einen exklusiven Preisabschlag auf den Marktpreis zu gewähren.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass wettbewerbliche und stromregulatorische Bedenken gegen eine Abnahmepflicht des von Axpo produzierten Stroms zu Gestehungskosten bestehen. Eine Abnahme des von Axpo produzierten Stroms zu Gestehungskosten wäre auch nicht im Interesse der von EKS belieferten Endverbraucher, wenn die Marktpreise tief sind, da dann die Endverbraucher nicht von den tiefen Marktpreisen profitieren könnten. Zudem würde es sich hierbei um einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit der Axpo und der Energieversorgungsunternehmen handeln.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf, dem Anliegen des Postulanten nach einem direkten Verkauf der inländisch produzierten Elektrizität der Axpo für die Versorgung der gebundenen Endverbraucher der Eignerkantone zu Gestehungskosten nachzukommen. Gegen eine solche Abnahmepflicht des von Axpo produzierten Stroms zu Gestehungskosten bestehen die vorgenannten Bedenken. Zudem würde es sich hierbei, wie beschrieben, um einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit der Axpo und der Energieversorgungsunternehmen handeln. Gestützt auf § 71 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen wird beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

III. Postulat 2022/17 «Strategische Kontrolle über die Axpo stärken»

1. Postulatstext

«Der Regierungsrat wird eingeladen aufzuzeigen, wie er als kurzfristige Massnahme dafür sorgt, dass so schnell wie möglich wieder die Interessen des Kantons Schaffhausen und der anderen Axpo-Kantone Zürich, Aargau, Thurgau, St. Gallen, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Glarus und Zug im Axpo-Verwaltungsrat durch politisch kontrollierte und fachlich ausgewiesene Vertretungen wahrgenommen werden. Der Regierungsrat soll zu diesem Zweck aufzeigen, wie er mit den anderen Eignerkantonen eine koordinierte politische Kontrolle über die Axpo wahrnehmen und diese durch eine angemessene politische Vertretung sicherstellen will.»

Das Postulat der Alt-Kantonsräte Kurt Zubler und Urs Capaul sowie Kantonsrat Markus Müller vom 26. September 2022 wurde am 16. Januar 2023 erheblich erklärt (Ratsprotokoll 2023, S. 26).

2. Begründung der Postulanten

Die Postulanten sind der Ansicht, dass der Kanton Schaffhausen und die anderen Eignerkantone die direkte Kontrolle und Aufsicht über die Axpo verloren hätten, weil keine politischen

Vertreter mehr in deren Verwaltungsrat Einsitz nehmen. Diese Entpolitisierung des Verwaltungsrats sei gefährlich, da die bestehenden Verwaltungsratsmitglieder nur nach Gewinnmaximierung strebten und die Interessen von Kanton und Bevölkerung an einer sicheren Energieversorgung zunehmend ausser Acht liessen. Exemplarisch habe sich dies im Herbst 2022 gezeigt, als die Axpo bei der Landesregierung ein Gesuch um temporäre Liquiditätsunterstützung in Milliardenhöhe gestellt habe. Vor diesem Hintergrund müsse künftig wieder stärker Einfluss auf die Axpo genommen werden können, im Idealfall mit einer politischen Vertretung im Verwaltungsrat.

3. Prüfung des Anliegens

Die Aktien der Axpo sind vollständig in der Hand der nordostschweizerischen Kantone und/oder ihrer kantonalen Elektrizitätswerke. Der Kanton Schaffhausen hält an der Axpo eine Beteiligung von 7,875 %.

Im Jahre 2016 haben die Aktionäre der Axpo gemeinsam beschlossen, dass keine Mitglieder von Kantonsregierungen oder Verwaltungsräten von Kantonswerken im Verwaltungsrat der Axpo mehr Einsitz nehmen sollen. Mit dieser Entscheidung sollte Rollen- und Interessenkonflikten vorgebeugt werden. Verwaltungsräte einer AG sind nach Art. 717 des Obligationenrechts (OR) in erster Linie dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Strategische Entscheide für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung der Axpo können mitunter jedoch den Interessen des Kantons Schaffhausen als Aktionär zuwiderlaufen. Gleichzeitig hat ein Verwaltungsrat die Gleichbehandlungspflicht gegenüber allen Aktionären zu berücksichtigen. Würden wieder politische Vertreter im Verwaltungsrat der Axpo installiert, wie es die Postulanten fordern, seien dies Mitglieder des Regierungsrates oder hohe Verwaltungskader, gerieten diese unvermeidlich in entsprechende Interessenkonflikte. Aus aktienrechtlicher Sicht wie auch aus Sicht der Public Corporate Governance gilt es solche zu vermeiden. Nebenbei müssten die (politischen) Verwaltungsräte das entsprechende professionelle Know-How für ein im europäischen Markt tätiges Stromversorgungsunternehmen ebenfalls mitbringen.

Dass die Aktionäre selbst seit 2017 nicht mehr im Verwaltungsrat der Axpo Einsitz nehmen, bedeutet nicht, dass ihnen jegliche Steuerung der Axpo entzogen wäre. Aufgrund ihrer Aktionärsstellung können sowohl der Kanton Schaffhausen als auch die anderen Eigner Kantone unter Wahrnehmung ihrer Aktionärsrechte auf die Geschehnisse der Axpo z.B. über die Vorgaben der Eignerstrategie massgeblichen Einfluss nehmen. Dazu gehört auch die Wahl des Verwaltungsrats durch die Generalversammlung der Aktionäre, wobei die einzelnen Mitglieder von den Aktionären in verbindlicher Weise vorgeschlagen werden. Grundlage für die Entscheidungen der Aktionäre bilden sodann der jährliche Geschäftsbericht mit Jahresrechnung sowie den

Aktionären zusätzlich zur Verfügung gestellte vertrauliche Informationen zu den finanziellen Zielen, zum Risikomanagement und zu den strategischen und finanziellen Risiken der Axpo. Zusätzlich treffen sich die Axpo und alle Aktionäre mindestens zweimal jährlich, um letzteren einen institutionalisierten, regelmässigen Austausch mit dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung zu ermöglichen. Die Frequenz dieser Treffen wurde ab März 2022 vor dem Hintergrund der ausserordentlichen Marktentwicklung im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine noch erhöht.

Der von den Postulanten angeführte Liquiditätsengpass der Axpo im Herbst 2022 hatte nichts mit der Zusammensetzung des Verwaltungsrates zu tun, sondern wurde durch die von Axpo vorgenommene Absicherung der Schweizer Stromproduktion im Voraus verursacht. Wie die meisten Stromerzeugungsunternehmen verkauft auch die Axpo ihre nicht für eigene Kunden benötigte Stromproduktion bis zu drei Jahre im Voraus über die Börse, die als Vermittlerin zwischen Lieferanten und Abnehmern agiert. Zur Absicherung gegen Ausfälle auf Lieferanten- und Abnehmerseite haben die Stromerzeugungsunternehmen finanzielle Sicherheiten zu leisten, deren Höhe vom Strompreis abhängig ist. Aufgrund des stark angestiegenen Strompreises als Folge des Russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sowie des Ausfalls mehrerer Kernkraftwerke in Frankreich und aussergewöhnlicher Trockenheit in Europa stiegen auch die zu leistenden Sicherheiten in bislang ungekannte Höhen, weshalb die Axpo zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit vorsorglich einen Kreditrahmen von 4 Mrd. Franken beantragte, den sie aber nicht in Anspruch genommen hat und der unterdessen wieder aufgehoben wurde. Die Absicherung der Stromproduktion im Voraus ist keine neue Strategie der Axpo, sondern wurde bereits vor 2017 festgelegt, also zu einer Zeit, als noch politische Vertreter Einsitz im Verwaltungsrat hatten. Mit anderen Worten hätte eine direkte Vertretung der Eignerkantone im Verwaltungsrat nichts daran geändert, dass die Axpo Ende 2022 um temporäre Liquiditätsunterstützung nachsuchen musste. Dass die Axpo grundsätzlich über ein gut funktionierendes Risikomanagement verfügt und die angespannte Liquiditätssituation im Herbst 2022 auf die Absicherung der Stromproduktion im Voraus zurückzuführen war, bestätigt auch ein Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte, der Ende 2022 von den Aktionären der Axpo in Auftrag gegeben und von selbigen an der Generalversammlung vom 27. März 2023 zur Kenntnis genommen wurde.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf, dem Anliegen der Postulanten nach einer erneuten direkten politischen Vertretung im Verwaltungsrat der Axpo nachzukommen. Eine solche ist vielmehr abzulehnen, da sie wie beschrieben zu Interessenkonflikten führen kann. Gestützt auf § 71 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen wird beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

IV. Postulat 2025/1 «Begrenzung Vergütung der Geschäftsleitung AXPO auf vernünftiges Mass» (Markus Müller und Irene Gruhler Heinzer)

1. Postulatstext

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, sich für eine Begrenzung der Vergütungen, bestehend aus Fixlohn und variabler Entschädigung, für CEO und Geschäftsleitung der AXPO von jährlich maximal je einer Million Franken einzusetzen.»

Das Postulat von Kantonsrat Markus Müller und Kantonsrätin Irene Gruhler Heinzer wurde am 22. September 2025 erheblich erklärt (Ratsprotokoll 2025, S. 904).

2. Begründung der Postulanten

Die Postulanten begründen ihr Anliegen damit, dass sich die Axpo in einem Spannungsfeld bewege, die Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit elektrischer Energie sicherzustellen, sich am Markt profitabel zu bewegen und einem rasch ändernden Energieumfeld ausgesetzt zu sein. Um die Versorgungssicherheit für die Schweizer Bevölkerung zu garantieren, habe der Bund 2022 einen Rettungsschirm aufspannen müssen, um die Liquidität der Axpo zu garantieren; Boni durften im Folgejahr keine ausbezahlt werden. Die Eignerkantone wiesen damals darauf hin, dass dies nicht mit Boni in den folgenden Jahren ausgeglichen werden dürfe. Nun habe sich die sechsköpfige Konzernleitung der Axpo im Dezember 2024 rekordhohe Boni und Löhne von fast 8,6 Mio. Franken (im Vergleich 2022/23: 4,7 Mio. Franken) Franken ausbezahlen lassen. Dies sei von verschiedenen Eignerkantonen nicht gutgeheissen worden und nach dem kürzlich erfolgten Hilferuf um Unterstützung durch die öffentliche Hand bei Bund und Kanton sei diese «Boni-Selbstbedienung» unverständlich und unsensibel. An der Generalversammlung der Axpo vom 17. Januar 2025 sei denn auch eine Statutenänderung durch die Eignerkantone durchgesetzt worden, dass die Entschädigung der Geschäftsleitung künftig der Generalversammlung zur Bewilligung vorzulegen sei. Die Führung der Axpo sei nicht vergleichbar mit einer von der öffentlichen Hand unabhängigen Unternehmung, da es sich, obwohl teilweise nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführt, um einen Konzern handelt, der zu 100 Prozent im Besitz der Kantone und Kantonswerke ist. Lohnexzesse seien durch die öffentliche Hand nicht zu tolerieren. Die Vergütung sei weit über der Entschädigung in anderen Unternehmen der öffentlichen Hand bei Bund und Kanton. Deshalb werde vom Regierungsrat gefordert, sich mit all seinen zur Verfügung stehenden Mitteln, insbesondere auch via Verwaltungsrat und Eignerstrategie, für eine Deckelung der Löhne und Entschädigung von jährlich je einer Million Franken einzusetzen.

3. Prüfung des Anliegens

Der Regierungsrat hat in der mündlichen Beantwortung des Postulats klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Höhe der Vergütungen als nicht vertretbar und die Vorgehensweise der Axpo-Konzernleitung als wenig sensibel erachtet. Der Regierungsrat bzw. der Vorsteher des Baudepartements als Eigentümerversorger hat an der Generalversammlung vom 17. Januar 2025 – in Übereinstimmung mit den Axpo-Kantonen – einer Statutenänderung zugestimmt, welche die Einflussnahme der Aktionäre auf die Vergütungen für Verwaltungsrat und Geschäftsleitung sichert. Gemäss dem neuen Art. 22 der Statuten hat die Generalversammlung jährlich und gesondert die Anträge des Verwaltungsrates für die Ausrichtung folgender maximaler Gesamtbeträge zu genehmigen:

- die Vergütung des Verwaltungsrates für die Dauer bis zur nächsten ordentlichen Generalversammlung;
- die Vergütung der Geschäftsleitung für das folgende Geschäftsjahr».

Die Axpo-Eigentümer sicherten sich damit mehr Einfluss auf die Vergütungen für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung. Der Regierungsrat erwartet vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der Axpo als hundertprozentiger Staatsbetrieb ganz generell mehr Sensibilität gegenüber Politik, Wirtschaft und Bevölkerung sowie mehr Augenmass und Zurückhaltung. Die Erklärung der Axpo, dass die Vergütung der Geschäftsleitung näher an das Marktniveau mit europäischen Energieunternehmen, Schweizer Industrieunternehmen sowie Unternehmen des öffentlichen Sektors mit vergleichbarer Grösse und Komplexität heranzuführen ist, ist nur teilweise nachvollziehbar – in der damals vollzogenen Höhe aber auch vor diesem Hintergrund nicht mehr vertretbar.

Der Vorsteher des Baudepartements hat sich deshalb dafür eingesetzt, zusammen mit den anderen Aktionären und der Axpo gemeinsam eine Lösung zu finden, die für die Eigentümer und ihr Unternehmen förderlich und nachhaltig ist («Lohndeckel») und dem Umstand Rechnung trägt, dass die Axpo international ausgerichtet ist, gleichzeitig aber immer noch ein Unternehmen im öffentlichen Besitz ist.

An der ausserordentlichen Generalversammlung vom 7. November 2025 wurde ein neues Vergütungssystem beschlossen und rückwirkend für das laufende (hydrologische) Geschäftsjahr in Kraft gesetzt. Ab sofort gelten reduzierte Vergütungen, während die variable Komponente in kurz- und langfristige Bestandteile aufgeteilt ist. Der langfristige Anteil wird erst nach drei Jahren und nur dann ausgezahlt, wenn die Ziele in den drei Bereichen Wertsteigerung des Unternehmens, Beitrag zur Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit erreicht werden. Die

maximale Vergütung pro Jahr beträgt demnach durchschnittlich rund 1 Mio. Franken pro Mitglied der Geschäftsleitung. Sie gilt unter der Voraussetzung, dass alle Ziele über einen Zeitraum von drei Jahren vollständig erreicht werden. Nach dem neuen Modell unterliegt die Vergütung des CEO zudem einer Obergrenze zwischen 750.000 und 1,37 Millionen Franken. Dabei hängt die Maximalvergütung ebenfalls von der Zielerreichung über drei Jahre ab.

Das beschlossene neue System geht zwar in die richtige Richtung, erfüllt aber die Forderung aus dem Postulat, den Lohndeckel auf eine Million Franken festzusetzen, nicht. Entsprechend hat der Eigentümerversorger des Kantons Schaffhausen, Regierungsrat Martin Kessler, das neue Vergütungssystem abgelehnt; gleiches hat auch der Kanton Zürich getan. Gleichwohl haben die Eigentümer der Axpo dem neuen Vergütungsmodell mit einem Mehrheitsentscheid zugestimmt.

Der Regierungsrat beantragt dennoch das Postulat abzuschreiben. Formaljuristisch ist sowohl die Statutenänderung durch die ordentliche Generalversammlung der Axpo als auch die Einführung des neuen Lohnsystems durch die ausserordentliche Generalversammlung der Axpo korrekt zu Stande gekommen. Der Regierungsrat bzw. der Eigentümerversorger hat sich im Rahmen der Verhandlungen zwischen den Eignern und der Axpo-Geschäftsleitung stets mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln für einen Lohndeckel von jährlich maximal einer Million Franken eingesetzt und den Antrag zur Einführung des neuen Lohnsystems an der ausserordentlichen Generalversammlung vom 7. November 2025 abgelehnt. Gleichwohl hat eine Mehrheit der Eigentümer dem neuen System zugestimmt. Mit Blick auf die Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen hat der Regierungsrat die Angelegenheit gemäss § 71 Abs. 2 also überprüft und ist im Sinne des Auftrags tätig geworden. Damit hat er auch diese Forderung aus dem Postulat erfüllt - indes nicht mit dem allseits gewünschten Ergebnis (was für eine Abschreibung aber auch nicht Voraussetzung ist). Immerhin wurden einige Neuerungen initiiert und das Management konnte überzeugt werden, ebenfalls Abstriche zu machen. Einerseits wurden neu langfristige Ziele im Interesse der Nordostschweizer Kantone definiert. Diese umfassen die Entwicklung des Unternehmenswerts, Beiträge zur Versorgungssicherheit und zur Nachhaltigkeit.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

- 1. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und das Postulat Zubler betreffend «Strategische Kontrolle über die Axpo stärken» als erledigt abzuschreiben.*
- 2. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und das Postulat Müller betreffend «Axpo: Versorgung der Eignerkantone stärker gewichten» als erledigt abzuschreiben.*
- 3. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und das Postulat Zubler / Capaul / Müller betreffend «Axpo und EKS: Versorgung durch erneuerbare Produktion der Axpo» als erledigt abzuschreiben.*
- 4. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und das Postulat Müller / Gruhler Heinzer betreffend «Begrenzung Vergütung der Geschäftsleitung AXPO auf vernünftiges Mass» als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 10. Februar 2026

Im Namen des Regierungsrates

Der Vizepräsident:

Dino Tamagni

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger