

Zweifel beim Stromabkommen

Der Vertrag mit der EU regelt nicht alle Kernfragen bis ins Detail – das lässt Raum für Kritik

HANSUEL SCHÖCHLI

Die Aussicht auf ein Stromabkommen mit der EU galt in der Schweiz einst als gewichtiges Argument für die Weiterentwicklung des gesamten bilateralen Pakets. Das Stromabkommen versprach eine stärkere Integration in den EU-Markt und damit mehr Effizienz und eine grössere Versorgungssicherheit. Doch heute ist das ausgehandelte Stromabkommen innenpolitisch belastet, so dass es wohl separat an die Urne kommt.

Die Kritik kommt aus verschiedenen Richtungen. Schon lange bekannt ist die Fundamentalopposition der SVP gegen Annäherungen an die EU sowie der Widerstand der Gewerkschaften, die den Privathaushalten die neu vorgesehene Wahlfreiheit zwischen Grundversorgung und Marktangeboten nicht zumuten wollen. Bedeutende Zweifel haben zudem die Gebirgskantone und die Mitte-Partei angemeldet.

Jeder für sich selbst?

Selbst das gängige Hauptargument für das Stromabkommen, die Versorgungssicherheit, scheint manche nicht zu überzeugen. Eine Kernbefürchtung geht etwa wie folgt: In der Krise schaut jedes Land nur für sich selbst – so dass hehre Vertragszusicherungen nicht viel wert sind. Die Sprache im Vertragstext mag zu Zweifeln beitragen. Laut der deutschen Version des Artikels 9 im Vertrag «sollen» grenzüberschreitende Verbindungsleitungen auch in Stromversorgungskrisen offen bleiben. «Sollen» heisst nicht «müssen». In der französischen Fassung ist das Verb «devoir» verwendet, welches im juristischen Sprachgebrauch eher näher bei «müssen» als bei «sollen» liegt.

Das deutsche «sollen» spiegelt «deutlich mehr als nur eine moralische Verpflichtung», sagt Andreas Müller, Professor für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Basel: «Es geht hier um eine Bemühensverpflichtung, wie auch der französische Vertragstext zeigt.» Im Vertrag heisst es weiter, dass «unangemessene Einschränkungen von grenzüberschreitenden Stromflüssen» zu vermeiden seien. Zulässig wären so-

mit «angemessene» Einschränkungen. Was das heisst, wäre im Einzelfall auszulegen. Unter dem Strich liefern die genannten Vertragspassagen keine Garantien für das Verhalten der Vertragsparteien in künftigen Krisen. Doch Garantien gibt es auch ohne Stromabkommen keine. Müller sagt es so: «Politische Prognosen sind schwierig, aber mit dem Stromabkommen ist die Wahrscheinlichkeit deutlich grösser, dass die Schweiz in künftigen Krisen wie ein Mitglied des Klubs behandelt wird.»

Die Mitgliedschaft im europäischen Stromklub bietet der Schweiz laut den Befürwortern bedeutende Vorteile. Die grenzüberschreitenden Stromleitungen lassen sich weit effizienter nutzen, die Schweiz wird in die Kapazitätsberechnungen der EU-Länder einbezogen, und der Zugang zu europäischen Plattformen für Regelennergie zum Ausgleich von Schwankungen sowie zum Intraday-Stromhandel wird abgesichert.

Laut EU-Regeln müssen Mitgliedstaaten 70 Prozent ihrer grenzüberschreitenden Leitungskapazität für den Stromhandel im EU-Binnenmarkt bereitstellen. Das kann für Drittstaaten ohne Abkommen den Zugang erschweren. Die Schweizer Elektrizitätskommission unterstellt als Strommarktaufseherin in ihren Rechnungen für das Szenario eines Abkommens mit der EU eine Importkapazität von 8000 Megawatt; ohne Abkommen wären es laut den Abschätzungen nur 1800 bis 2800 Megawatt. Die Differenz entspricht vier- bis fünfmal der Leistung des Kernkraftwerks Leibstadt.

Die Schweiz könnte theoretisch ihre Versorgungssicherheit auch mit einem stärkeren Ausbau der Stromproduktion im Inland und mit einer Vervielfachung der Reserven erhöhen, doch das käme teurer als die bessere Nutzung der grenzüberschreitenden Handelskapazitäten und würde wohl auf grosse Widerstände im Inland stoßen. Ein Schweizer Forschungskonsortium hat dieses Jahr geschätzt, dass bei einem Verzicht der Schweiz auf die Mitgliedschaft im europäischen Stromklub im Vergleich zur Klubteilnahme die Kosten der Stromversorgung um 8 Prozent und die Grosshandelspreise des Stroms um 24 Prozent höher sein könnten (mittlere Schätzungen).

Zurzeit hält die Schweiz dank technischen Vereinbarungen eine Art Teilmitgliedschaft im europäischen Stromklub, doch diese ist nicht langfristig gesichert.

Die Schweiz wäre mit einem Stromabkommen in der Festsetzung der Stromreserven weniger frei. Das kann laut Kritikern die Versorgungssicherheit senken. Gemäss Vertragstext kann die Schweiz «notwendige, verhältnismässige und nicht verzerrende Massnahmen» zur Sicherung der Stromversorgung ergreifen. Bei der Abschätzung der Angemessenheit der Reserven ist laut Vertragstext auf die Besonderheiten der Schweizer Umstände einzugehen. Doch theoretisch ist es möglich, dass die europäischen Strombehörden und die Schweiz unterschiedliche Ansichten über die Angemessenheit von Schweizer Stromreserven haben. Laut Befürwortern des Abkommens dürfte dies in der Praxis kaum ein grosses Problem werden, doch auch hier gibt es keine Garantien.

Albraum der Kantone

Ein grosser Knackpunkt ist wie bei den anderen EU-Verträgen die Schweizer Verpflichtung zur Übernahme künftiger EU-Rechtsänderungen im relevanten Bereich. Der Albraum mancher Kantone geht etwa wie folgt: Künftige EU-Rechtsänderungen verlangen öffentliche Ausschreibungen zur Konzessionsvergabe von Wasserkraftwerken, und deshalb fallen Kraftwerke in ausländische Hände.

Laut Artikel 11 des Stromabkommens steht das Abkommen öffentlichem Eigentum von Stromerzeugungsanlagen in «keiner Weise entgegen». Aber: «dies unter Vorbehalt des anwendbaren Elektrizitätsrechts» – womit laut Bundesangaben das EU-Recht gemeint ist. Künftige Rechtsänderungen in der EU könnten aus dieser Sicht den Grundsatz von Artikel 11 theoretisch infrage stellen – auch wenn dies heute politisch sehr unwahrscheinlich ist.

Zu berücksichtigen ist ein zentraler Grundsatz: Die Schweizer Verpflichtung zur Übernahme künftiger EU-Rechtsänderungen ist auf den Geltungsbereich des Abkommens beschränkt. Dieser ist

indes breit gefasst: Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Strom sowie Handel und Versorgung mit Strom.

Der Anhang zum Stromabkommen enthält die relevanten EU-Rechtsakte. Gemäss Bundesangaben sind die in der EU für die Wasserkraft und die Konzessionsvergabe relevanten Richtlinien (Konzessionsrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie, Dienstleistungsrichtlinie) nicht im Stromabkommen aufgeführt und gehören deshalb nicht zum Geltungsbereich. Und die aufgeföhrten EU-Rechtsakte hätten keine Bestimmungen zu Eigentumsrechten oder zum Wasserzins, womit diese Themen auch ausgeschlossen seien.

Anständig oder unanständig?

Die EU war indes nicht bereit, diese Lesart ausdrücklich zu bestätigen, wie das Bundesamt für Energie in einer Stellungnahme gegenüber der Mitte-Partei schrieb. In der aktuellen Form sei «für beide Verhandlungsparteien aber klar, dass die oben erwähnten Rechtsakte ausserhalb des Geltungsbereichs sind».

Skeptiker sagen dazu: Nur was ausdrücklich ausgeschlossen sei, sei wirklich ausgeschlossen. Der Europarechtsler Andreas Müller sagt derweil, der Ausschluss der genannten Themen «ist nicht absolut wasserdicht, aber der Bundesrat hat ein starkes Argument». Was sagt er zur EU-Weigerung, die Schweizer Lesart ausdrücklich zu bestätigen? «Juristisch würde ich dem keine Bedeutung beimessen. Im Streitfall wäre nach objektiven Grundlagen zur Feststellung des Willens der Vertragsparteien zu suchen.» Sei der Vertragstext nicht restlos klar, «können zusätzliche Materialien wie etwa Verhandlungsprotokolle Hinweise liefern».

Letztlich ist für die Beurteilung des Stromabkommens jenseits der juristischen Subtilitäten die gleiche Grundfrage zu stellen wie beim Rest des Vertragspakets: Glaubt man, dass die EU die Schweiz in der Umsetzung des Vertrags anständig behandeln wird? Wer das nicht glaubt, müsste für das Szenario einer Schweizer Ablehnung des Vertrags besonders unanständige Reaktionen aus der EU befürchten.